Rainer Godau Schucking

ESTADO Y ACERO

Historia política de Las Truchas

El Colegio de México

Estado y acero

Historia política de Las Truchas

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS

Estado y acero

Historia política de Las Truchas

Rainer Godau Schücking

EL COLEGIO DE MEXICO

[illegible]

ALEJANDRO MINA

Derechos reservados conforme a la ley

Primera edición (1 000 ejemplares), 1982
© 1982, El Colegio de México
Camino al Ajusco, 20
Pedregal de Sta. Teresa 10740, México, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 968-12-0132-9

INDICE

pág.

Prólogo 1

I. Estado y burocracia en México: Hacia un marco operacional de análisis

Introducción 5
El Estado como conjunto organizacional 8
La perspectiva organizacional 17
El Estado mexicano en la planeación económica 19
Planteamientos del estudio 24

II. El Caso de Las Truchas (1900-1948): La formación del conjunto organizacional primario

Introducción 26
La industria siderúrgica mexicana 27
México, los Estados Unidos y el sector siderúrgico 33
Antecedentes históricos de Las Truchas 36
Conclusiones 43

III. La etapa organizacional (1948-1961): La génesis política del proyecto de Las Truchas

Introducción 46
Precedentes a la formulación del proyecto de Las Truchas 47
El proyecto de la Friedrich Krupp Industriebau 55
La ampliación del conjunto organizacional primario: En pro y en contra del proyecto de Las Truchas 70
La transformación hacia el conjunto organizacional intermediario: presiones domésticas y la política internacional 89
Conclusiones 106

IV. La etapa de decisión 1962-1969: Prevalece el Estado sobre la iniciativa privada

Introducción 108
Renace la discusión de la competencia entre Las Truchas y Manzanillo 109
Las relaciones entre Estado y Sector Privado 115
El Estado vuelve a tomar la iniciativa 118
La reacción de la siderurgia nacional frente al Primer Informe 120
El Segundo Informe de Nafinsa: La versión modificada 126
El último año de López Mateos como período de transición 129
El Estado y la iniciativa privada reagrupan las fuerzas 132
La creación de la comisión intersecretarial de estudio de los yacimientos ferríferos y proyecto siderúrgico de Las Truchas 137
La decisión de implementar el proyecto de Las Truchas 144
Conclusiones 150

V. Las etapas de implementación 1969-1978: Se disuelve el conjunto organizacional de Las Truchas

Introducción 154
Primera etapa de implementación del proyecto de Las Truchas (1969-1971): El nuevo estudio de factibilidad 156
El primer enfrentamiento de SITSA: El sector público 168
El segundo enfrentamiento de SITSA: El sector privado 173
La segunda etapa de implementación del proyecto de Las Truchas (1971-1976): La construcción de la planta siderúrgica de SICARTSA 176
La etapa final del proyecto de Las Truchas (1976-1978): La creación de SIDERMEX 196

Conclusiones 201

Las truchas en retrospectiva 202

Sobre el Estado mexicano 205

Apéndice metodológico 210

Para Lourdes

Prólogo

La discusión académica sobre la naturaleza y el papel del Estado en América Latina se encuentra en pleno auge, quizás a tal grado que empieza a rivalizar con el tema de la dependencia en intensidad, profundidad y alcance. El surgimiento de este interés tan tangible puede derivarse de las experiencias concretas de los países latinoamericanos en donde se discernió un papel aparentemente "exclusivo" del Estado frente a las conformaciones y procesos de la sociedad. La transición, tan apacible, de una larga historia democrática hacia el pleno ejercicio fascista, como en el caso de Chile, o el cambio de una experiencia populista que se transforma en un régimen autoritario, como en los casos de Argentina y Brasil, llevan a cuestionar el carácter de esta transición que aparentemente no ocasionó modificaciones radicales en las estructuras del Estado. Lo paradójico de esta situación se manifiesta en que experiencias políticas cualitativamente diferentes no parecen tener graves repercusiones sobre la organización del Estado y su aparato represivo, la burocracia pública.

Incuestionablemente faltan muchos caminos por recorrer antes de que se puedan ofrecer algunas respuestas. Uno de ellos consiste en analizar a fondo el comportamiento del Estado, en situaciones concretas, para discernir el radio y el alcance de su actuación. Sin embargo, en cuanto a la práctica científica, es lamentable que, en la actualidad no se produzca todavía y sigan sobrando sólo los estudios, los más sumamente "teóricos", referidos a problemas muy amplios: sobre un capitalismo desarrollista, de los lazos de la dependencia, de los modelos de desarrollo general, etc., al mismo tiempo que los países en cuestión solamente se preocupan por superar algunas de sus metas fijadas hacia lo que ellos consideran "desarrollar". Es curioso, y además deplorable, saber que mientras más voluminoso es el número de ensayos teóricos menos se conocen sus implicaciones **prácticas** cuando llega el momento de la ejecución. Lo anterior no significa que no se conozca cuáles son los famosos "obstáculos para el desarrollo" (título de

un sinnúmero de artículos, lo cual ya suena como un cliché), sino que se quiere poner de manifiesto e insistir en que se desconocen virtualmente los efectos inmediatos de lo que conceptualmente se ha estipulado. ¿En qué medida afecta una situación de dependencia estructural a la ejecución de proyectos industriales, tratándose de créditos, repercusiones de la política interna, transmisión de tecnología o cambios de diseño? ¿Cómo se explican ciertas tendencias imperialistas con respecto a presiones de dominio y aprovechamiento de los recursos naturales? ¿Qué margen de decisión dejan ciertos modelos de desarrollo a los gobiernos involucrados, demostrado por ejemplos concretos? Las preguntas pueden continuarse indefinidamente. Por lo demás se sabe que hay respuestas a estas preguntas: pero éstas son poco concretas. Por lo tanto, lo que se pretende en este trabajo es hacer caso omiso de las dimensiones "globales" y tratar de llenar algunos vacíos empíricos. El enfoque general tiene la obvia consecuencia de que las discusiones giran alrededor de conceptos también muy generales, pues los grados más precisos de conocimiento se obtienen mediante un diálogo entre avances teóricos y comprobaciones empíricas. A la falta de este diálogo se debe que el Estado, en casi todos los casos, haya sido conceptualizado como un apéndice del sistema de dominación reinante. Tal enfoque no hace diferencia entre la considerable cantidad de estructuras burocráticas, que están involucradas en las tareas del desarrollo, por lo que no puede aceptarse como adecuado para responder a preguntas específicas sobre el posible éxito o fracaso de planes y proyectos de desarrollo económico.

En términos concretos, el problema de la investigación abarca la reconstrucción de ciertos procesos decisivos para los organismos gubernamentales, principalmente alrededor de un proyecto específico de desarrollo. Se trata de la construcción de una siderúrgica en la costa del Pacífico, en los años de 1971-1976, cuyos antecedentes, sin embargo, se remontan a principios de este siglo. La preocupación fundamental fue aislar y describir los factores significativos para la toma de decisiones, con la esperanza de que se podría llegar a un común acuerdo por lo que se refiere a determinados mecanismos y procesos de decisión en el interior del Estado mexicano.

Durante la investigación de campo y el periodo en el que se luchó por encontrar algún sentido a los datos acumulados intervinieron un gran número de personas, quienes con su valiosa colaboración llevaron a feliz término el presente estudio. Se requerirían de muchas páginas para mencionarlas a todas ellas; sin embargo, me siento obligado a expresar mi gratitud muy especialmente al Dr. Francisco Zapata, quien me ayudó grandemente con su percepción crítica. También extiendo mi gratitud a mis amigos, Viviane B. de Márquez, Víctor Bravo Ahuja y Federico Gama Barletti, cuyas valiosas observaciones, en uno u otro momento de la redacción del trabajo, ayudaron a evitar muchos errores. Asimismo agradezco la amplia colaboración que me brindaron los funcionarios públicos otorgándome su escaso tiempo para contestar con gran paciencia

a todas mis preguntas, que a menudo les debieron haber parecido como la manifestación **par excellence** de la ignorancia. Quiero expresar mi reconocimiento al Lic. Héctor Fernández Moreno y al Dr. Hans Schaumann, quienes me explicaron con lujo de detalle las cuestiones "técnico-políticas" de la industria siderúrgica. También agradezco al director de la revista **Tiempo**, Dr. Luis Guzmán West, por haberme proporcionado el extenso archivo de su publicación. A la Dra. Gloria Ruiz de Bravo Ahuja expreso mi gratitud por la buena disposición al brindarme el tiempo y los recursos necesarios para la contienda final de esta publicación. Asimismo, debo a Pancho Hinojosa la traducción del trabajo de un castellano "moro" a uno más o menos "cristiano". Mis gracias se extienden también a la Srita. María del Rocío Damián Casas, quien aceptó con serenidad los múltiples cambios de última hora y la tediosa labor de la mecanografía y sobre todo, mis gracias se extienden a mi querida Lulú, cuya confianza y paciencia permitieron que se terminara finalmente este trabajo. Por último, quiero señalar que el trabajo de campo así como el análisis de esta investigación fueron posibles gracias a la ayuda financiera otorgada por la Fundación Ford.

Como demanda la tradición, todos los errores, fallas y hechos erróneos son responsabilidad exclusiva del autor.

Ciudad de México
Junio de 1980

I. Estado y burocracia en México: Hacia un marco operacional de análisis

Introducción

En las últimas décadas se ha ido esclareciendo la idea de que no hay una fórmula global, igualmente válida para todos los países por lo que toca a las medidas concretas y a las etapas que se han de seguir para alcanzar el desarrollo económico.[1] Por lo demás, han crecido ampliamente los conceptos, datos y teorías parciales, con respecto a las metas y requisitos para delinear las tareas de desarrollo económico. En esta etapa, las posiciones coinciden en los supuestos fundamentales acerca de los insumos mínimos que podrían asegurar el progreso económico. Donde sí existe divergencia de opinión es en las cuestiones de una estrategia específica para implementar los planes concretos. Es decir, cuando se trata de precisar los objetivos de desarrollo se abre un amplio espectro de factibles "soluciones" a nivel de proyectos y/o políticas específicas de desarrollo. Las estructuras y condiciones con las que cuenta cada país en lo particular determinan, en gran medida, las variables que intervienen en el éxito o fracaso de los cambios visualizados. Aunado a ello, cada país se ve expuesto a ciertas influencias del medio ambiente internacional, a saber: instituciones financieras internacionales, lazos de dependencia económica, mercados internacionales con tendencias monopólicas, división internacional de capital, etc., que se articulan generalmente como presiones o factores **condicionantes,** en lugar de influir **directamente** sobre el curso de un proyecto o una política de desarrollo económico. En este sentido se adjudica cierta autonomía al país ejecutor, mientras que a las influencias internacionales se les atribuye un rol intervencionista. A nivel

[1] Furtado, Celso, *Teoría y política del desarrollo económico,* nueva edición corregida y aumentada (México, Siglo XXI, 1974), pág. 93.

de la práctica de desarrollo surge, entonces, una contradicción fundamental entre las metas y requisitos **objetiva o técnicamente** prescritos y las condiciones **subjetiva o políticamente** operantes. Por un lado, se cuenta con fines de desarrollo relativamente bien operacionalizados, mientras que, por otro, los medios para su implementación dependen de las particularidades estructurales de cada país en cuanto al problema normativo de su sistema político, la disponibilidad de recursos y las conjunciones de su inserción en el sistema capitalista mundial. La manifestación más obvia de esta contradicción, se puede observar en la divergencia entre la planeación de un proyecto bien ejecutado y el fracaso, frecuentemente desastroso, en las etapas de su realización.[2] Por lo que concierne a la tarea específica de desarrollo económico, debe establecerse que ésta se lleva a efecto en concordancia con las condiciones y estructuras políticas; se decide dentro de las instituciones burocráticas del Estado y se adecúa a los mecanismos de interacción política, generalmente dentro del aparato estatal. O sea, la estrategia adoptada a través de cierto modelo de desarrollo económico, el modo de su implementación, al igual que su relevancia para la sociedad entera, deben considerarse "variables dependientes" del sistema político, con sus respectivos alcances, límites y posibilidades de negociación y adaptación.[3]

El motor que inicia y vigila los procesos de desarrollo económico es el poder organizado más fuerte de la sociedad: el Estado. Asume el cáracter de actor principal que controla y supervisa los procesos de cambio, al mismo tiempo que trata de integrar y manipular los resultados correspondientes. Basándose en una vasta serie de instrumentos, posee la capacidad para intervenir en los múltiples asuntos de la sociedad. Bajo condiciones de escasos recursos y estructuras socieconómicas débilmente institucionalizadas, el Estado puede dispensar del monopolio de poder para canalizarlos a la vez que bloquearlos hacia "fines convenientes".[4]

En el contexto específico de este trabajo, se pueden discernir dos

[2] Albert O. Hirschman, *El comportamiento de los proyectos de desarrollo*, (3a. ed. México, Siglo XXI, 1975). Hirschman introduce explícitamente su libro de la siguiente manera: (pág. 1.)

> Decidí estudiar cierto número de proyectos financiados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento... podría criticarse, sin duda, que haya confiado exclusivamente en los proyectos del Banco Mundial, el cual persiste en seleccionar muy estrictamente y escoger sólo los mejores proyectos disponibles... encontré que ninguno de los proyectos que había seleccionado estaba exento de serios problemas.

[3] Sobre las implicaciones y, especialmente, las consecuencias desestabilizadoras, véase el "clásico" libro de Huntington, Samuel P., *Political Order inChanging Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968).

[4] Sobre esta posición que postula la primacía de la "variable política" sobre la "variable económica", véase Solari, Aldo E. *et al.*, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina* (México, Siglo XXI, 1976). Págs. 89-123. En términos más bien teóricos, véase también Sachs, Ignacy, "The Logic of Development", en *International Social Science Journal*, vol. XXIV, No. 1 (1972), pág. 41.

funciones principales en lo relativo a la intervención del Estado. En primer lugar, el Estado aparece como un racionalizador e integrador del comportamiento económico. Delínea los límites y bases sobre los cuales se desarrollan las actividades económicas de la sociedad, y define las reglas para que éstas se lleven a cabo. En segundo lugar, el Estado interviene directamente en la vida económica, actuando como empresario; por lo tanto, no solamente se limita a "marcar el paso" y formular la política económica general, sino que también participa activamente en los negocios. En este sentido, si se quiere saber por qué se adoptan ciertas estrategias de desarrollo y por qué se toman determinadas decisiones, es fundamental recurrir a las variables políticas para hallar explicaciones aceptables.

Plantear que "lo político" constituye realmente el fundamento sobre el cual se proyectan, programan e implementan las tareas de desarrollo económico, y aunado con ello el hecho de que el ejecutor principal es el Estado, tiene implicaciones considerables. En el fondo, cuestiones fundamentales que se dirigen hacia una cierta estrategia de desarrollo económico, o solamente un pequeño proyecto industrial, se trasladan de un problema meramente técnico o "práctico" a uno esencialmente político. Las instituciones y actividades del Estado proporcionan efectivamente el parámetro en el cual surgen las fórmulas que tratan de reconciliar la contradicción básica entre las metas económicas y las condiciones particulares que las rodean. Sin embargo, este simple reconocimiento de que la variable "política" es importante, no es algo nuevo en la literatura existente, pues nunca se le ha negado un lugar en las matrices teóricas de análisis; incluso plantear la prioridad coyuntural de los asuntos políticos sobre los económicos, es decir, la no separabilidad de ambos, significa quizás algún cambio si se pone el énfasis en una posición extrema: pero, de ninguna manera implica una partida conceptual radicalmente distinta a lo aceptado hoy en día.[5] Por ello mismo, este trabajo no propondrá nada nuevo. No obstante, trata de presentar una nueva **perspectiva,** incorporando esta premisa fundamental a la vez que rompiendo con sus desafortunadas consecuencias. ¿Cómo debe comprenderse esto?

En términos de una problemática central, se intenta investigar la relación que hay entre el papel del Estado y las metas de desarrollo económico, centrando el interés en las estructuras burocráticas encargadas de su implementación. Se comprobará una vez más el expreso sesgo

[5] Toda la corriente académica conocida como "Development Administration Literature" (Literatura de la administración de desarrollo) parte de este planteamiento. Para una buena exposición de sus bases teóricas, véase, Riggs, Fred W., *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society* (Boston, Houghton Mifflin Co., 1964). La Palombara, Joseph, ed., *Bureaucracy and Political Development.* (Princeton University Press, 1967). Thurber, Clarence E. & Lawrence S. Graham, *Development Administration in Latin America* (Durham, N.C., Duke University Press, 1973).

conceptual que los proyectos de desarrollo deben considerarse como variables dependientes de la constelación política en el **interior del Estado.**

Para iluminar esta vertiente de una problemática específica se ha pensado en que sería conveniente estudiar un proyecto de desarrollo económico a fondo, desde su inicio hasta su implementación, a través de las decisiones correspondientes, visualizadas como producto de ciertas relaciones interorganizacionales dentro del aparato del Estado.[6] La concentración en la toma de decisiones es el resultado del reconocimiento de que éstas constituyen la manifestación más accesible para discernir el comportamiento del Estado frente a las metas de desarrollo. Así, pues, el intento general de este trabajo consiste en captar los procesos que subyacen en la toma de decisiones gubernamentales respecto a un caso concreto de desarrollo económico. Se trata de analizar el papel del Estado mexicano durante las etapas de planeación e implementación del polo de desarrollo Las Truchas, Michoacán. En términos específicos, la tarea se reduce a **reconstruir** las diferentes etapas, en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, y a puntualizar las tensiones y los conflictos entre los actores involucrados.

El Estado como conjunto organizacional

El foco del objeto de estudio —las organizaciones burocráticas del Estado en interacción —implica una versión del Estado que se aleja de la imagen de un bloque monolítico actuando al **unísono.** Más bien, visualiza su manifestación concreta, la burocracia pública, como un gigantesco sistema de organizaciones en constante interacción, aunado a sus componentes y el medio que las rodea. De esta manera, se establece un punto de partida conceptual a través del **sistema** del aparato estatal.

Para obtener una forma teóricamente coherente con esta noción de la burocracia estatal como un sistema, se ha optado por el marco conceptual del **organization set** desarrollado por Evan.[7] Este enfoque del **organization set,** o conjunto organizacional, propuesto analógicamente al concepto de **role set** formulado por Merton, tiene como unidad de análisis

[6] Sobre un caso latinoamericano (Venezuela) semejante al de Las Truchas en términos de la problemática general y de su potencialidad como gigantesco polo de desarrollo, véase Dinkelspiel, John, *Administrative Style and Economic Development: The Organization and Management of the Guayana Region of Venezuela* (Tesis doctoral, Harvard University, 1967).

[7] Evan, William M., "The Organization-Set: Toward a Theory of Inter-organizational Relations", en M. Brinkerhoff & P. Kunz, *Complex Organizations and Their Enviroments* (Iowa, W.H.C. Brown Publishers, 1972). Este artículo, junto con otros sobre relaciones interorganizacionales, fue republicado por Evan en una colección de sus diversos artículos. Véase Evan, William M., *Interorganizational Relations* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1978).

una organización o una red de organizaciones cuyas relaciones con el medio ambiente establecen el "set" o conjunto organizacional. Este medio ambiente se presenta en términos de otras organizaciones.[8]

La justificación de tal perspectiva se basa en la observación de que el locus de la política para las tareas de desarrollo económico, la articulación de las demandas, al igual que su procesamiento y su implementación, se limita, en gran parte, al ámbito burocrático del Estado, el cual consiste en un amplio sistema de secretarías, departamentos, agencias autónomas, empresas estatales y oficinas administrativas generales. En términos reales, la burocracia pública se define, entonces, como el conjunto de todas aquellas organizaciones complejas y de gran escala que pertenecen al Gobierno.[9] Por lo tanto, el Estado, que ejerce sus funciones por medio de su aparato burocrático, no representa un actor coherente sin diferenciaciones internas, sino un conglomerado de distintas organizaciones que se encuentran interactuando con arreglo a estructuras claramente descritas y funciones formal e informalmente definidas. Precisamente esta última afirmación de que las organizaciones se juntan también "informalmente", o sea que tienen que resolver asuntos de importancia sin que existan mecanismos y canales de acción institucionalmente establecidos, puede llevar a que la acción del Estado, puesto que recurre frecuentemente a esta manera de resolver conflictos y/o problemas, se conceptualizara en términos de luchas intraburocráticas entre organismos gubernamentales. Así la administración y la política no se pueden separar como áreas distintas de análisis, sino que connotan dos caras de una misma moneda. Decisiones en el ámbito burocrático, **public policy decisions,** se formulan y se ejecutan como respuesta a conflictos entre fracciones burocráticas, usualmente los organismos individuales, aunque no se descarta la posibilidad de coaliciones que se enfrentan.[10]

Se comprueba entonces que para entender políticas de desarrollo o cualquier otra que tome el Estado deben verse como consecuencia de las relaciones que los diferentes organismos gubernamentales guardan entre sí. Esto es el punto tanto de partida como de llegada en este trabajo.

[8] La base teórica sobre la que se sustenta este estudio es tan amplia que merecería una discusión separada. Por falta de espacio se sugiere al lector que consulte los siguientes trabajos generales: Mouzelis, Nico P., *Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories* (Chicago, Aldine Publishing CO., 1968). Albrow, Martin, *Bureaucracy* (London, Pall Mall Press, 1970). Perrow, Charles *Complex Organizations. A Critical View* (Glenview, Ill., Scott, Foresman & Co., 1972). Hall, Richard, *Organizaciones: Estructura y Procesos* (Madrid, Prentice-Hall Internacional, 1973).

[9] Peabody, Robert L. & Francis E. Rourke, "Public Bureaucracies", en James G. March, ed., *Handbook of Organizations* (Chicago, Rand Mc. Nally, 1965), págs. 802-804.

[10] El enfoque de la economía política en la teoría organizacional maneja esta perspectiva. Para un excelente ejemplo, véase Wamsley, Gary L. & Mayer N. Zald., *The Political Economy of Public Organizations: A Critique and Approach to the Study of Public Administration* (Bloomington, Indiana University Press, 1976).

Con base en la discusión anterior, el conflicto entonces es primordial para entender el funcionamiento y la actuación del conjunto organizacional. Como afirman Litwak y Hylton.[11]

> Este conflicto entre organizaciones se toma como algo dado en el análisis interorganizacional que parte del supuesto de que hay una situación de conflicto parcial y que analiza las formas de la interacción social destinadas para la interacción bajo tales condiciones.

La falta de una estructuración formalizada de niveles de autoridad y de su institucionalización, se manifiesta en un **continuum** entre los polos de cooperación y conflicto. Si el conflicto se muestra total, no existe un conjunto organizacional, pues surge algo como una pugna organizacional.[12] Por otro lado, una cooperación completa tampoco puede ser considerada, debido a que entonces se trata de una estructuración más bien intraorganizacional. Expresado de otra manera, se parte de una situación conflictiva permanente que oscila entre los dos polos de conflicto total o ningún conflicto, cada uno de los cuales significa la disolución del conjunto organizacional como tal. Sin embargo, dentro de estos límites se cuenta con diferentes grados de integración. Esto nos lleva a un nuevo concepto, el de la autonomía funcional, pues la diferenciación sistémica solamente es relativa.

En este marco de conglomerado de organizaciones en interacción, es posible discernir dos niveles analíticos diferentes. En primer lugar, cada organismo individual cumple con ciertas tareas definidas por sus propias metas y apoyadas por una estructura organizacional específica. En segundo lugar, por alguna razón, está interactuando con otros organismos que, en su conjunto, constituyen el parámetro de la acción interorganizacional. Aunque por su propia función dentro de este conjunto, cada organismo constituye una parte integrada, al mismo tiempo que goza, aún temporalmente, de cierta independencia en cuanto a su radio de acción. Caracterizado por Gouldner como autonomía funcional, el supuesto consiste en que las partes de un sistema se relacionan entre sí, por una interdependencia **relativa.**[13] Es decir, cada organismo, naturalmente de una manera diferenciada, cuenta con una mayor o menor autonomía funcional, que depende del grado de su integración al sistema general; en nuestro caso, el conjunto

[11] Este supuesto de que el conflicto constituye una base integral del conjunto organizacional concuerda con lo que comprueban Eugene Litwak and Lydia F. Hylton, "Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies", *Administrative Science Quarterly*, vol. 6 (1962).

[12] Akinbode, Adefolu & Robert C. Clark, "A Framework for Analyzing Interorganizational Relationships", *Human Relations*, vol. 29; No. 2 (1976), págs. 101-114.

[13] Gouldner Alvin, "Reciprocity and Autonomy in Functional Theory", en N.J. Demerath and Richard Petersen, *System, Change and Conflict. A Reader on Contemporary Sociological Theory and the Debate over Functionalism* (New York, The Free Press, 1967).

organizacional. A partir de esta diferenciación es posible introducir cierta causalidad para explicar el desenvolvimiento del conjunto en cuestión: el Estado. El supuesto fundamental de una situación de conflicto que subyace a cualquier sistema de organizaciones, descansa precisamente sobre esta base de una autonomía relativa de la cual cada uno de los organismos goza en su relación con los demás. Esto se presenta muy claro en la versión dinámica del conjunto organizacional.

Desde una perspectiva diacrónica la problemática del Estado puede operacionalizarse con más especificidad en el contexto de una **trayectoria** del conjunto organizacional. La génesis de un conjunto organizacional debe buscarse en el surgimiento de un "problema" (**issue**) cuya resolución requiere la intervención y competencia de más de una organización, sin que existan métodos y canales establecidos para tratar las contigencias causadas por este problema. Para la creación de un conjunto organizacional, por un lado, debe surgir un **problema** y, por el otro, su **resolución,** la cual debe tener un esfuerzo conjunto de organizaciones burocráticas.

Un problema debe reconocerse como tal, cuando, por lo menos, dos organismos se apropian de su resolución, puesto que no existen estructuras que puedan tratarlo como un acontecimiento burocrático de tipo rutinario. Por tanto, el surgimiento de un problema que da luz a un conjunto organizacional siempre constituye una situación de crisis en el sentido de que tienen que establecerse las normas y medidas concretas a partir de ella y a través de su resolución, naturalmente implicando cambios en las posiciones burocráticas de los organismos participantes. En el contexto de un **sistema de organizaciones** es claro que cualquier alteración tiene repercusiones tanto en la estructura como en el funcionamiento del conjunto organizacional. Ahora bien, la respuesta burocrática a un problema, en forma de un conjunto organizacional, altera lo que se podría llamar el equilibrio organizacional del aparato burocrático, ya que la composición de jerarquía y poder experimentan modificaciones. Esencialmente, esto provoca cambios en las relaciones interorganizacionales respecto a los **intereses** ligados con el asunto. Reconsiderando los conceptos de sistema y de la autonomía funcional, es claro que cada organismo lucha por mantener, o quizás por mejorar, su lugar en la jerarquía burocrática del Estado. Tienen, por consecuencia, intereses que defender.

Por lo que atañe a la composición y a las formas de la incorporación al conjunto organizacional, puede distinguirse una serie de pautas y criterios de comportamiento organizacional que regula el desenvolvimiento de los conflictos entre los organismos involucrados. Precisamente por el hecho de que no se cuenta con estructuras interorganizacionales adecuadas ni con reglas formalizadas para determinar las interacciones, cada organismo dispone de estrategias para cubrir la distancia entre sus propios intereses y el conflicto-problema que dio lugar a su involucración. Aunque en su manifestación concreta las estrategias disponibles señalan una gran variedad,

pueden agruparse bajo cuatro renglones según los fines que se persiguen en la interacción organizacional.[14]

Una estrategia cooperativa, probablemente la más usada, se basa fundamentalmente en consideraciones de compromiso en donde se negocian las concesiones que cada organismo tiene que hacer para maximizar el logro de sus intereses. Condición básica para adoptar esta estrategia es disponer de algún recurso valuado por otro organismo, así como también que pueda existir una base para hacer concesiones. Esto no significa que deba existir un lazo de igualdad entre los organismos que potencialmente pueden concordar una estrategia de cooperación. Lo que sí es importante es que cada organismo disponga de cierto poder y recurso como objeto de negociación. La cooperación puede consistir de muchas formas, como por ejemplo el intercambio o el **pooling** de recursos, la adecuación de las metas que se persiguen para obtener por lo menos lo que más valorizan los organismos o el acuerdo de no intervenir en las distintas esferas de la acción organizacional.

Una segunda estrategia organizacional para delinear el comportamiento interorganizacional se refiere a una lucha en contra de un organismo con el fin de romper las relaciones de este último con los demás miembros en el conjunto organizacional. Tal estrategia de tipo subversivo trata de desplazar el papel real o potencial de aquel organismo que pudiera constituir una seria competencia o amenaza para los intereses de una organización. Condición básica para emprender una política de esta índole es un desbalance tremendo de poder entre organizaciones así, que el camino de cooperación se vea excluido efectivamente. Es decir, en una situación ideal se enfrenta una organización sumamente fuerte con otra comparativamente débil; la segunda tratando de obtener beneficios con acciones de subversión organizacional de gran costo para la primera. Una manera de lograr esto es, para la organización subversiva, tratar de disputar áreas de dominio burocrático como duplicar funciones administrativas para establecer antecedentes de disputa legal o desviar fondos financieros que se habían destinado para la organización competitiva.

En el ámbito de alterar las relaciones interorganizacionales, una tercera estrategia incluye la manipulación de los lazos que unen el conjunto organizacional con su medio ambiente en términos de recursos y poder. Organizaciones dentro del sistema pueden intervenir en el suministro de los recursos para el conjunto cuya base constituye la resolución de un problema-conflicto. A su vez los canales mediante los cuales ingresan los recur-

[14] Metcalfe, J.L., "Organizational Strategies and Interorganizational Networks", *Human Relations*, vol. 29; No. 4 (1976). Especialmente Benson, Kenneth J., "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrative Science Quarterly*, vol. 20 (Junio de 1975). Tichy, Noel & Charles Fombrun, "Network Analysis in Organizational Settings", *Human Relations*, vol. 32; No. 11 (1979).

sos pueden desviarse en cuanto a los organismos en el set y sus lazos con aquellos sectores de apoyo que se encuentran formalmente afuera del conjunto. Para que una estrategia de este tipo pueda desarrollarse es necesario que las organizaciones del conjunto dispongan de cierta autonomía para cortar o iniciar sus relaciones con el medio ambiente así como con los eslabonamientos que les une con otros organismos. En términos concretos la manipulación siempre involucra una constelación triangular en donde la agencia manipuladora se encuentra en el conjunto, su medio efectivo de manipulación afuera del conjunto y el receptor de su manipulación se refiere a la totalidad del conjunto, alterando implícitamente las modalidades de su interacción.

Por último, existen así las llamadas estrategias impositivas que pueden desarrollarse entre una organización u otra fuente con suma autoridad política, por un lado, y el conjunto o varias organizaciones en el conjunto organizacional, por el otro. Se trata de relaciones interorganizacionales con cierta jerarquía que se desenvuelven a través de una imposición de órdenes para regular las relaciones interorganizacionales. La iniciación de nuevos programas para la resolución del problema-conflicto, o la total reorganización de las reglas que norman las interrelaciones en el conjunto o el establecimiento de nuevas jerarquías burocráticas entre las organizaciones miembros, pueden constituir contenidos de una estrategia impositiva. Una consideración fundamental para la selección de tal estrategia por parte de una organización en el conjunto es su subordinación a la fuente de autoridad que intenta movilizar. Y esta fuente puede ser un cuerpo burocrático sumamente poderoso o una persona, como el ejecutivo, capaz de alterar autoritaria y legítimamente los eslabonamientos dentro del conjunto organizacional.

El uso de estas estrategias no se limita a ciertas problemáticas, sino que puede cambiarse según los fines y las fortunas del comportamiento organizacional. Asimismo pueden usarse combinaciones de estrategias en diseños de acción política más complejos. Lo que es importante recordar son las diferenciales de recurso y poder entre los organismos que guían la adopción de ciertas estrategias en concordancia con los fines y las metas perseguidos; diferenciales que a la vez determinan el grado de autonomía funcional de la cual cada miembro del conjunto organizacional dispone.

Dentro de este marco de referencia, los recursos se refieren a los medios de los cuales dispone una organización para implementar sus objetivos en una situación de conjunto. Organizacionalmente estos medios pueden tener fuentes de la más variada índole. Pueden referirse al tamaño de la organización en términos de miembros, presupuestos o clientelas a las que se atiende, a la complejidad de estructuras con las que cuenta, a las metas para las cuales fue creada, al rol que juega en una conjunción de política específica, a la expertise técnica que utiliza en el desempeño de sus tareas concretas, etc. Cada uno de estos recursos puede emplearse en diferentes

cantidades y combinaciones para establecer un cierto grado de influencia y poder para que sus objetivos puedan implementarse en el contexto de acción interorganizacional. En este sentido el poder organizacional es relativo a los recursos disponibles y al tipo de relaciones que guarda una organización con los demás miembros en un conjunto organizacional.[15]

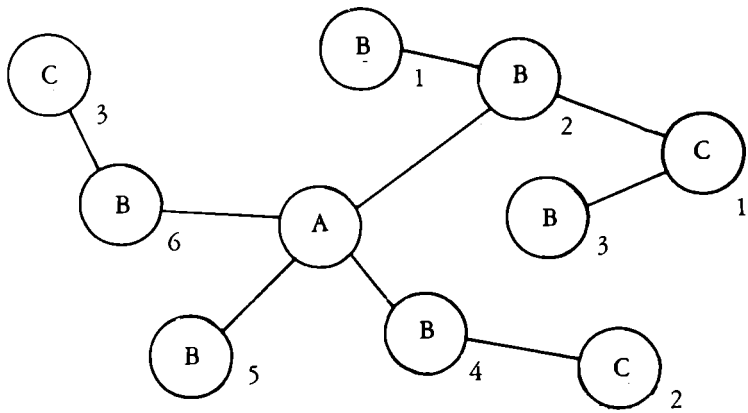
Ahora bien, la trayectoria del conjunto organizacional es idéntica a la del desarrollo de un conflicto-problema (o varios) hacia su resolución. Cuando surge un problema y requiere atención se convierte en un conflicto, pues representa de cualquier manera una alteración dentro de un sistema organizacional. Esta alteración puede significar solamente un cambio en las pautas de interacción anteriormente establecidas o también la colisión directa entre organismos. De todos modos, cualquier modificación, aunque sea muy leve, genera, por definición, un conflicto. Por lo tanto, los conjuntos organizacionales son fundamentalmente inestables, porque se estructuran tomando en consideración la permanencia de conflictos y las posibilidades de resolverlos.

Con relación al desarrollo propio de un conjunto organizacional, se cuenta con un conjunto primario de organizaciones en el momento en que surge un problema y se reconoce como tal. Pueden dividirse las organizaciones que tienen parte en él y que conforman este "set" inicial según los recursos y los diferenciales de poder que van con los intereses de cada organismo. Es decir, por un lado, se interrelacionan todas estas organizaciones que formalmente —por sus funciones burocráticas y la estructuración de tareas— tienen definida su membresía en el conjunto. Por el otro, deben incluirse todas las organizaciones que participan en la promoción de sus intereses específicos, aunque no exista una conformación oficial. Esta distinción permite denominar tres niveles analíticos en la formación de un conjunto organizacional. En primer término, se cuenta con una organización focal que está directamente ligada con el (los) problema (s). Naturalmente, puede ser una red de organizaciones focales, si les corresponde un igual peso de involucración. Alrededor de esta organización focal se agrupan organizaciones que pueden llamarse **céntricas,** por el grado en que son afectados sus intereses; son aquellos organismos que entran directamente en la resolución del conflicto, por razones burocráticas formales, lo mismo que por "informales", considerando el impacto sobre sus intereses. Y por último, existen las llamadas organizaciones **periféricas,** que no están directamente involucradas, pero que sí pueden hacer sentir su influencia en el conjunto organizacional y en la organización focal. Normalmente, se unen con una o varias organizaciones céntricas para obtener los beneficios sin que exista necesariamente la utilización

[15] Ilchman, Warren F., & Norman Thomas Uphoff, *The Political Economy of Change* (Berkeley, University of California Press, 1971).

de recursos políticos. De esta manera, se cuenta con algo parecido a una **jerarquía** interna o estratificación del conjunto organizacional. Sin embargo, no es estable, ya que, por el hecho de que no se da una estructuración formal de autoridad, las diferenciales burocráticas se desarrollan y determinan según el contexto y el desarrollo específico del problema. Con tal supuesto de una diferenciación jerárquica, se pueden hacer distinciones cualitativas acerca de las relaciones que existen, en diferentes niveles, dentro del conjunto organizacional.

ESQUEMA DE LOS TRES NIVELES ANALITICOS
EN UN CONJUNTO ORGANIZACIONAL



A) Organización focal.

B) Organización céntrica (incorporación activa).

C) Organización periférica (incorporación pasiva).

Por lo tanto, deben distinguirse las bases de interacción organizacional, formalmente descritas, de aquéllas que son productos de la pugna entre los diferentes intereses. Las dos bases son importantes para determinar las relaciones dentro de la jerarquía, relaciones que se pueden dividir en **primarias** (entre A y B's) y **secundarias** (entre B' s y C's).

Con la creación del conjunto organizacional primario, empiezan procesos de interacción entre los miembros que lo constituyen. El resultado es una creciente precisión del problema-conflicto, pues las negociaciones lo ubican, de una u otra manera, entre los miembros participantes, asentando sus bases y límites. Con este movimiento, la trayectoria del conjunto organizacional entra en su segunda etapa de desenvolvimiento. Mientras que en el set primario se estableció una concordancia entre problema y actores, en su etapa posterior, que se podría denominar intermediaria, se llega al tratamiento del problema en pleno. Es un periodo muy complejo, en el cual

las relaciones primarias se solidifican y las secundarias comienzan a tomar forma. Asimismo, hay movimientos que derivan de coaliciones, conflictos abiertos, aislamiento, presiones, etc., entre los miembros constituyentes. Incluso las relaciones primarias se pueden volver secundarias, y viceversa. Conflictos latentes del conjunto primario, se vuelven manifiestos. El tamaño del conjunto organizacional cambia según los resultados de las estrategias que las organizaciones emplean en sus negociaciones. Entran y salen los miembros, también como parte de una estrategia que implica, por ejemplo, el debilitamiento o el reforzamiento del conjunto total. En breve, esta etapa de la trayectoria se caracteriza por ser profundamente inestable en cuanto a la fijación de una interacción delimitada. El cambio de los componentes del grupo organizacional, volvemos a decirlo, es constante. Sin embargo, existe un principio que gobierna las interacciones de los organismos. Esto es, la búsqueda de una precisión y, concomitantemente, de una resolución del problema que aportan las obligaciones y estructuras adecuadas entre los participantes. Es decir, este periodo sirve para identificar el problema como **producto de la interacción organizacional.** Obviamente, esto significa constantes cambios en la conformación del problema-conflicto. Es importante captar este punto, pues las dos etapas del conjunto primario y del intermediario se distinguen por las relaciones entre problema y conjunto. Mientras que, en el primer caso, el surgimiento del problema da luz al conjunto organizacional, ocurre lo contrario en el segundo caso, en el cual las acciones de negociación entre los miembros determinan el destino del problema. Así es concebible que la problemática misma cambie en función de los resultados de la interacción organizacional. Ya constituye un proceso (muchos procesos) recíproco, cuya resolución lleva a la última etapa de la trayectoria.

Esta tercera etapa "thermidor" de la trayectoria organizacional, se refiere a la solución del problema, que puede consistir en tres posibilidades. En la primera, se llega a un acuerdo entre los organismos, que permite institucionalizar o formalizar las relaciones de conjunto organizacional, convirtiendo las relaciones en intraburocráticas. O sea, la solución del problema se vuelve permanente, haciéndolo parte de las estructuras burocráticas existentes del Estado. La segunda es la destrucción del conjunto organizacional lo que implica consecuencia de una pugna total entre los organismos. Esto puede significar la continuidad del problema que, en una coyuntura diferente, le es posible que surga nuevamente a través de un nuevo conjunto organizacional. Y la tercera es que puede pensarse en la posibilidad de que una irresolución del problema lleve a la organización de un conjunto diferente, así que el problema forme parte de otro más amplio; o sea, puede considerarse que un conjunto organizacional de mayores dimensiones absorve la problemática del primero. Hay, en fin, diferentes posibilidades en cuanto a la disolución de un conjunto organizacional cuya determinación depende del caso concreto por analizar.

La perspectiva organizacional

Por último queda por justificar en términos teóricos la perspectiva organizacional por la que se ha optado en este trabajo. Representa un esfuerzo de operacionalización a nivel de medio alcance en donde, por un lado, se conserva un nivel de abstracción suficientemente amplio, mientras que por el otro se permite incluir una especificidad de fenómenos concretos relativamente detallada. Es decir, la concreción del Estado ni se pierde en una discusión conceptual altamente abstracta ni se desagrega hasta perder su identidad como objeto de análisis realmente identificable. En este sentido, el marco conceptual del trabajo constituye un compromiso entre demandas teóricas de explicación y su explicitación en términos empíricos, y desemboca en una equivalencia muy aceptable. Para el propósito del presente trabajo esto se traduce en que las organizaciones pueden considerarse como actores por sí mismos, cuyo comportamiento va más allá de la actuación de sus miembros. Esta posición ha sido expresada muy claramente por Hall:[16]

> El hecho de que las organizaciones persistan sobre el tiempo y reemplacen sus miembros, sugiere que no dependen de individuos particulares. Cuando un nuevo miembro entra en una organización se enfrenta con una estructura social —que comprende los modelos de interacción de sus miembros y las expectativas de estos respecto a él— y con un conjunto de **expectativas organizacionales** sobre su propio comportamiento. No importa quién sea el individuo particular; la organización ha establecido un sistema de normas y expectativas para ser seguidas cualquiera que ésta sea, sistema que continuará existiendo a pesar de los vuelcos que dé el personal. Esto no quiere insinuar que el personal no tenga importancia en la organización. Diríamos más bien que las contribuciones de los individuos son incorporadas al sistema organizacional y que este sistema subsiste a través del tiempo y de los individuos.

Esta extensa cita se creyó necesaria para señalar la perspectiva general del presente trabajo, no solamente en términos de la organización como actor, sino también en lo que se refiere a la relación entre miembro individual y la organización en su conjunto. En otras palabras, Hall argumenta que las organizaciones tienen una existencia de por sí y pueden actuar efectivamente por encima de sus miembros. El comportamiento de la organización que se manifiesta obviamente a través del comportamiento de sus miembros puede conceptualizarse, sin embargo, como una realidad distinta; es decir: como una realidad organizacional.

Esta posición no quiere decir que los individuos no son importantes,

[16] Hall, Richard, *Organizaciones: Estructura y Procesos*, *op. cit.*, pág. 12.

pues, como dijo Simon, "una organización, es después de todo, una colección de personas, y lo que hace la organización lo hacen las personas".[17] Sin embargo, son las implicaciones organizacionales de las decisiones las que importan a final de cuentas. En lugar de aclarar este punto en forma abstracta, debe ser suficiente mencionar un ejemplo, adelantando algunas observaciones de análisis concreto en las páginas siguientes.

La figura de Lázaro Cárdenas para el desarrollo del complejo siderúrgico Las Truchas fue, sin duda alguna, muy importante. Sin embargo, los logros de "sus" decisiones, "sus" influencias y "sus" políticas deben entenderse a través de la Comisión del Río Balsas, aunado a sus interrelaciones con las demás organizaciones. Aunque muchas veces son relaciones personales con altos funcionarios o el presidente de la República en turno, los que en un momento dado intervienen en la toma de decisiones de la organización focal, es precisamente **la traducción o transformación de estas decisiones a un nivel organizacional lo que hace que éstas tengan relevancia dentro de una estructura dada.** Aunque posteriormente se diga a veces lo que Cárdenas hizo o no hizo lo que se pretende esclarecer es la concepción de la figura de Cárdenas como un "hombre organizacional".

Por lo concerniente a la naturaleza de las decisiones y sus mecanismos en el contexto del conjunto organizacional, deben añadirse algunas observaciones. Primero, el enfoque interorganizacional considera la elaboración de **una decisión al interior de una organización como algo dado.** Es decir, únicamente interesan aquellas decisiones que han sido producto de relaciones interorganizacionales. Una decisión se concibe como tal cuando se manifiesta como una política identificada plenamente con la organización que la promueve. De esta manera no importa, a final de cuentas, quién en una organización decide, sino que se haya decidido y que esta decisión se haya convertido en posición oficial de la organización.

Segundo, por la falta de una autoridad formal y una estructura burocrática establecida en el caso del conjunto organizacional, es claro que las decisiones no pueden ser otro producto que no haya sido negociado. Decisiones interorganizacionales son consecuencias de luchas y conflictos entre intereses organizacionales. Lo que en el caso intraorganizacional determina en gran parte la estructura formal del liderazgo y autoridad para que se llegue a decisiones, es el grado de integración del conjunto organizacional en el caso de relaciones interorganizacionales; o sea, es la autonomía de la que cada organismo dispone, que fija el contenido y el espacio en la toma de decisiones interorganizacional. El concepto de la "racionalidad limitada" (**bounded rationality**) propuesta por Simon para indicar los impedimentos y obstáculos que existen en la toma de decisiones más racional a nivel

[17] Simon, Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization.* (New York, The Free Press, 1976, 3a. ed. expandida con una nueva introducción).

intraburocrático, se convierte en un principio fundamental de las decisiones interorganizacionales, por el simple hecho de que estas últimas deben considerarse como productos de luchas en donde la "racionalidad" de los intereses organizacionales y de las conyunturas políticas determinan las alternativas disponibles.[18]

Y por último, es importante señalar que las decisiones estratégicas en términos de alternativas entre fines y medios, son en el caso del conjunto organizacional, primordialmente del primer tipo, pues involucra constantemente una evaluación de la posición particular de la organización así como la política general a seguir frente a las demás. Por el hecho de que en el caso de la organización individual existe cierta "división de trabajo" con respecto a que las jerarquías superiores toman casi exclusivamente las decisiones sobre los fines (política general) de la organización, mientras que las jerarquías inferiores determinan lo grueso de las decisiones sobre los medios (implementación), puede afirmarse que las decisiones **pertinentes a nivel interorganizacional son aquéllas que están formuladas por los altos ejecutivos.**[19] En este sentido, se postula una identidad entre las decisiones de una organización y aquéllas de sus altos ejecutivos. En el contexto de este trabajo a nivel interorganizacional no se tomarán en cuenta conflictos intraorganizacionales que, se admite, podrían tener ciertas repercusiones sobre el conjunto organizacional, su comportamiento y composición. Para los propósitos del presente análisis estas consideraciones no serán incluidas.

El Estado mexicano en la planeación económica

La selección de la perspectiva interorganizacional no solamente ha seguido pautas meramente teóricas, sino también consideraciones eminentemente empíricas del caso histórico de la formación social mexicana. La adecuación de este marco conceptual también se juzgó conveniente por las experiencias específicas de México en materia de desarrollo económico y la manera de darle una solución concreta.

Existe un consenso bastante amplio en el que la noción de planear el desarrollo económico ha sido ignorada casi por completo en la experiencia mexicana. Las observaciones que se han hecho concuerdan con que "unlike most such directed economies, the Mexican one does not have a basic plan on which it is working or detailed specifications for the future".[20]

[18] Simon, Herbert A., *Models of Man, Social and Rational* (New York, John Wiley, 1957).

[19] Véase para más detalles, Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 27a. reimpresión, 1976), págs. 185-199.

[20] Cline, Howard F., *The United States and Mexico*, ed. rev. (New York, Atheneum, 1971), pág. 337.

Otros juicios van desde un desarrollo económico "informalmente planeado"[21] a uno acertando que "most planning in México to the present has been partial or non-comprehensive",[22] y hasta la aserveración categórica de que el crecimiento económico de México ha sido "planless".[23] Sin embargo, es posible discernir algunos pasos concretos para una planificación en la corta historia del México moderno. Las primeras gestiones coinciden con el fortalecimiento de la estructura de poder que surge victoriosamente del embrollo de la Revolución. Cuando en 1929 se forma el Partido Nacional Revolucionario (PNR), dando ocasión a la incipiente institucionalización del sistema político mexicano, también se ponen en marcha las primeras maniobras para lograr una programación del sector público.[24]

En sus comienzos, los cambios se dan a nivel más bien formal, pues se trata de modificaciones administrativas. En 1928 se establece el Consejo Económico Nacional, que sustenta como propósito el coordinar y tutelar al Ejecutivo Federal. No posee ninguna facultad de decisión, sino que únicamente desempeña funciones de un organismo consejero. Otro paso administrativo consiste en sujetar al Departamento de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda bajo el mando directo del Presidente. Lo anterior es un intento encaminado a un manejo más directo y centralizado, que concede mayor control sobre los procesos decisorios en materia de la planificación económica.

En cuanto a una formalización más concreta, la Ley sobre Planeación General de la República inaugura el primer acto legislativo en 1930. En síntesis, se otorgan a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas amplias facultades para idear un plan nacional de desarrollo. A pesar de que ya existe un organismo encargado específicamente de las tareas del desarrollo económico, la solidificación de este mandato se queda en niveles de discusión y recomendaciones.

En 1934 el panorama de la planeación se expande a causa de los denominados planes sexenales. Curiosamente, la formación del primero corresponde al partido oficial, y no a los organismos gubernamentales, los cuales solamente "colaboran" debido posiblemente a una baja institucionaliza-

[21] Wionczek, Miguel, "Incomplete Formal Planning: Mexico", en Hagen Everett E. (ed.), *Planning Economic Development* (Homewood, Ill., Richard D. Irwing Inc., 1963), págs. 150-152.

[22] Shafer, Robert J., *México: Mutual Adjustment Planning* (Syracuse, Syracuse University Press, 1966), pág. 50.

[23] Mosk, Sanford A., *The Industrial Revolution in Mexico* (Berkeley, University of California Press, 1960), pág. 307.

[24] El relato más conciso sobre la reciente historia de la planificación en México se encuentra en Miguel S. Wionczek, "Antecedentes e instrumentos de la planeación de México", en *Bases para la planeación económica y social de México* (México, Siglo XXI, 1975, 7a. ed.).

ción del sistema político y/o a la falta de especificación y delineación en la organización propia del gobierno. El partido, como fuerza organizada y un tanto legitimizada, representa el único medio al cual la estructura del poder gobernante puede recurrir y del que puede también ejercer control sin muchas preocupaciones. No obstante, el impacto de los primeros planes queda a nivel de recomendaciones únicamente. Pero debe apuntarse que, por primera vez, se da un paso importante dirigido hacia una planeación comprensiva del desarrollo económico.

Lo que se inicia administrativamente, a fines de los años veintes, refuerza finalmente la creación de una Comisión Intersecretarial en 1943. Concebido como un medio adecuado para involucrar a los organismos gubernamentales más importantes en las tareas de desarrollo, esta Comisión se constituye debido a la preocupación seria por problemas de ejecución e implementación de los planes claramente definidos. Las circunstancias en las cuales nace el Segundo Plan Sexenal (1940-1946) —que son específicamente las derivadas de la Segunda Guerra Mundial —y el inesperado empuje que propicia un ascenso económico del país, otorgan igual peso a las tareas de realización que la planeación de las mismas. Por tanto, las capacidades existentes, lo mismo que las necesidades, son juzgadas cuidadosamente por esta Comisión, que representa simbólicamente el máximo esfuerzo del gobierno. Una ilustración apreciativa de los cambios en el énfasis organizacional significa que, cuatro años más tarde, esta Comisión motiva la creación de un instrumento de control formalmente institucionalizado: la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

En los años posteriores, las actividades emprendidas por el Gobierno tienen principalmente el fin de establecer una red, cada vez más compleja, respecto al diseño y a la ejecución racional del desarrollo económico. En 1948 se instaura la Comisión Nacional de Inversiones en el seno del Banco de México para que las inversiones públicas se programen y controlen de una manera más eficaz. En 1953 el parámetro de responsabilidades se amplía considerablemente. Por vez primera todos los organismos públicos deben someter sus programas de inversiones al examen de las Secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público. Tomando por fundamento esos informes, las dos secretarías tienen que proporcionar al Presidente, o a su secretario particular, un plan coordinador de inversiones públicas. No obstante, un año más tarde, se llega al primer acuerdo formal con la creación de la Comisión Nacional de Inversiones.

El desarrollo satisfactorio de sus labores hizo que este organismo se convirtiera en un instrumento gubernamental indispensable. Con el transcurso del tiempo llegó a asumir funciones preponderantes en el manejo de las inversiones públicas, basándose en el manejo monopólico de todos los datos técnicos y financieros disponibles acerca de los proyectos planeados y/o en ejecución. Como afirma Wionzcek, "si bien no se dieron

facultades legales a la Comisión para supervisar y controlar la realización global de las inversiones de las dependencias federales, los organismos autónomos y las empresas estatales podían controlar de facto estas actividades, en grado importante".[25]

Esta situación, todavía un tanto vaga, se formaliza finalmente en 1958, con la reforma administrativa, conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La nueva Secretaría de la Presidencia incorpora como parte de sus funciones las de esta Comisión, dando término así a una larga discusión para determinar de quién debía ser la incumbencia de la planeación económica; es decir, en el centro del poder presidencial.

Lo que se desprende del pequeño esbozo anterior es que hubo, andando el tiempo, una creciente evolución del Estado por lo que se refiere a su papel intervencionista en la economía. Aunque finalmente se acepta que la economía requiere una planeación comprensiva, no hay una línea muy clara en cuanto a quién debe encargarse de las decisiones pertinentes. La historia de la planeación en México también conlleva el problema de resolver esta cuestión organizacional y políticamente.[26]

Como en otros aspectos, la época cardenista ha sido crucial en la formación y organización del Estado moderno. Durante ese sexenio, al igual que en los posteriores; parece que todas las acciones del gobierno, en el área de la planeación económica, han sido guiadas por el lema de divide, ut imperes. Diferentes organismos se encargan de proyectar, planear y ejecutar los quehaceres del desarrollo; pero nunca se delínean las funciones y responsabilidades específicas de cada organismo. En consecuencia, los sucesivos gobiernos permiten conscientemente el traslapamiento de las tareas. Ocurre a menudo que varias dependencias trabajan sobre los mismos problemas. En lugar de diseñar una agencia central de planeación, se establece una red, compuesta de distintos organismos, altamente compleja con el tiempo, para procurar la realización de las metas del desarrollo económico. Surgen, básicamente, cinco grandes organismos claves, entre los cuales se dividen las decisiones más importantes. Ellos son:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría del Patrimonio Nacional;
Secretaría de la Presidencia;
Banco de México; y
Nafinsa.

[25] *Ibid.* pág. 37.

[26] Para una presentación bastante concisa sobre el creciente papel intervencionista del Estado en el desarrollo económico, véase De Flores, Louis J., "The Evolution of the Role of Government in the Economic Development of México" (Tesis doctoral, Universidad de California del Sur, 1968).

Estas cinco instituciones constituyen lo que se ha llamado la estructura central que guía el desarrollo de la economía.[27] El manejo de las tareas de desarrollo (industrialización) es tan complejo, y los requisitos técnicos son tan diversos, que es difícil imaginar una sola agencia encargada de todas las funciones indispensables en el camino del progreso económico.[28]

> "The central guidance of national economic change requires not merely some single agency with certain planning functions but **a complex and flexible network or system of central government institutions embedded in a broader system of relations with the society as a whole.** This is what is meant by central guidance cluster".

Una segunda razón por la cual se optó por el diseño de un "central guidance cluster", se fundamenta probablemente en el temor de que una agencia o dependencia gubernamental pudiera haber acumulado excesiva fuerza frente a las demás instituciones. Considerando la importancia de la planificación económica, esta posibilidad no puede descartarse.

En los términos conceptuales nuestros, aquel conglomerado, formado de estos cinco organismos, puede considerarse un conjunto organizacional apriorísticamente, en términos del problema establecido. Sin embargo, deben mantenerse ciertas reservas. Una serie de eslabones institucionales conectan, de una u otra forma, con las citadas dependencias. Sus directores asisten a reuniones de consejos administrativos de muchas empresas descentralizadas; se encuentran conjuntamente en comisiones especiales, o forman entre sí asociaciones particulares para resolver problemas concretos. Incluso hay intercambios de personal entre ellos. En fin, la interacción organizacional no está guiada exclusivamente por conflictos específicos que requieren una intervención "ad hoc"; pero tampoco representa una red de organizaciones formalmente institucionalizada, al grado de considerarse una estructura intraorganizacional. Lo que se puede concluir, entonces, es que se trata de un conjunto organizacional semiformalizado que se mantiene gracias a los intereses comunes y ciertas funciones específicas que cada organismo transmite. En otras palabras, se trata de un conjunto organizacional, ya en buen camino de ser aceptado formalmente en el contexto de la burocracia pública.

La intervención del conglomerado incluye dependencias adicionales, según la especificidad de un proyecto de desarrollo en marcha. Por ejemplo, si se presenta un proyecto industrial, interviene también la Secre-

[27] Este concepto se encuentra en el prólogo escrito por Bertram M. Gross, para el libro de Robert J. Shafer, *Mexico: Mutual Adjustment Planning* (Syracuse, Syracuse University Press, 1966). Para una discusión más amplia sobre este concepto, véase Bertram M. Gross, "The Managers of National Economic Change", en Roscoe C. Martin, ed., *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby* (Syracuse, Syracuse University Press, 1965).

[28] Gross, Bertram M. en Shafer, *op. cit.*, pág. xvi.

taría de Industria y Comercio; en el caso de una presa hidroeléctrica, debe incluirse la Comisión Federal de Electricidad y, hablando de un distrito de riego, no es posible descartar a la Secretaría de Recursos Hidráulicos. Lo que es importante mantener de relieve es que, en todos los casos, intervienen de alguna manera los cinco organimos claves, conjuntamente con las dependencias que tienen su propósito determinado.

Con la presentación de algunos de los rasgos más importantes, por lo que se refiere a las grandes etapas de planificación económica y las funciones principales de los organismos gubernamentales encargados de ella, se ha elaborado un contexto estructural específico, dentro del cual ubica una gran parte de la problemática en materia de los lazos interorganizacionales a través de los acontecimientos en la toma de decisiones, que son sujeto de análisis en este trabajo.

Planteamientos del estudio

Resumiendo, el objeto del análisis se avoca a un caso reciente de desarrollo regional en México. En la región litoral de Michoacán, donde el Río Balsas desemboca en el Pacífico, el Gobierno Federal ha iniciado un ambicioso proyecto de industrialización. A principios de este siglo, grandes depósitos de mineral de hierro avivaron el interés de numerosos inversionistas extranjeros y nacionales. Las Truchas, nombre con el cual se identifica la región y a sus yacimientos, no ha desaparecido, desde entonces, de la discusión nacional.

Cuando a través de una larga historia de reveses y percances, que se pueden relatar hasta principios de este siglo, se constituye finalmente la Siderúrgica Las Truchas, S.A. (SITSA), el 10 de julio de 1969, y cuando, el 3 de agosto de 1971, se autoriza la creación de esta empresa, que ahora se denomina Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. (SICARTSA), el Estado mexicano solamente había acordado llevar a la práctica el intento más reciente de dar un nuevo impulso al desarrollo regional e, implícitamente, nacional. Desde el año de 1947, en el cual comenzaron los programas de las comisiones estatales para el desarrollo de las cuencas hidrológicas, las diferentes administraciones de México han seguido conscientemente una política de fomento regional.[29] Preocupados por los desiguales efectos en los procesos de una industrialización acelerada, los distintos gobiernos optaron por una estrategia que identificara y enfatizara las áreas subdesarrolladas fuera de la meseta central. A fin de conservar y reforzar cierto ritmo balanceado entre las fuerzas de industrialización, se iniciaron múltiples proyectos regionales a lo largo de la periferia nacional, ejemplos concretos de los cuales han sido los planes de Papaloapan, Chontalpa, Río Lerma, etc.

[29] David Barkin & Timothy King (2a. ed.), *Desarrollo económico regional: enfoque por las cuencas hidrológicas de México* (México, Siglo XXI, 1975).

El caso de Las Truchas constituye únicamente uno de los más modernos intentos de construir un así llamado "polo de desarrollo".[30] Esta empresa abarca una multitud de proyectos específicos, entre los cuales sobresalen: un complejo siderúrgico, un puerto de altura, una nueva ciudad y varias obras de comunicación y transportes. La obra maestra es, sin duda, la planta siderúrgica, alrededor de la cual se ubican las construcciones colaterales. En este sentido, debe entenderse que, además de la elemental meta de fundar una empresa siderúrgica, con impacto nacional respecto al volumen de su producción, se trata de combinar también un conjunto de efectos para la creación de un nuevo impulso económico a escala regional. Se espera un "efecto demostrador", en términos sociales y económicos, por lo concerniente a la colocación de diferentes industrias en una región totalmente subdesarrollada, creando a la vez nuevas fuentes de empleo e ingreso. Otros objetivos de esta estrategia de desarrollo incluyen esquemas financieros que contribuyen a ahorrar divisas, al tiempo que permiten la descentralización del gran conglomerado industrial en el Valle de México.

La simple tarea consiste en analizar el papel del Estado durante las etapas de la planeación, programación e implementación, del polo de desarrollo Las Truchas, abarcando más de medio siglo de intensa lucha y conflictos. Los resultados del comportamiento estatal; es decir, la formulación de las políticas públicas, se analizan de acuerdo con los procesos en la toma de decisiones que emanan de la acción interburocrática. Lo que se pretende analizar son las distintas etapas en la toma de decisiones, sus mecanismos y su estructura institucional, entre los diferentes organismos estatales y dentro de ellos. La preocupación principal no se dirige únicamente a la pregunta: ¿cómo se llega a ciertas decisiones y no a otras?, sino también: ¿por qué se adoptan las decisiones a las que finalmente se ha llegado? En conexión con el aspecto más amplio de la problemática, en materia de desarrollo económico, este planteamiento trata de obtener respuestas a los lazos que unen las metas "objetivas" con las condiciones "subjetivas", aunque solamente exista un caso definido.* Un examen a fondo de esta interrelación y su resolución puede ayudar a formar una idea más precisa sobre las dimensiones políticas que obstaculizan y/o fomentan las vías de desarrollo económico. Solamente el conocimiento (detallado y, sobre todo empírico, de las fuerzas y mecanismos involucrados), nos puede llevar a un **entendimiento** de la problemática y, consecuentemente, al desarrollo de una metodología con amplias posibilidades **prácticas.**

*Véase apéndice metodológico.

[30] Para más detalles sobre este concepto, véase la discusión excelente de Hamilton C. Tolosa, "Polos de crecimiento: Teoría y política económica", en Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo* (México, Siglo XXI, 1976), págs. 173-210.

II. El caso de Las Truchas (1900-1948): La formación del conjunto organizacional primario

Introducción

El nombre de Las Truchas, que simplemente denominaba una región geográfica con ricos yacimientos ferríferos, se transforma, a principios de este siglo, en el caso de Las Truchas. Es el momento en que intereses extranjeros intervienen activamente para aprovechar estos recursos naturales. Aunque la historia de la región de Las Truchas, comprendida en el área de influencia de la desembocadura del Río Balsas, se puede describir desde la época colonial, su significado económico y político comienza a tener gran importancia en los albores de este siglo, cuando el interés que suscitan los yacimientos de mineral de hierro cobran una relevancia a nivel nacional. Pero antes de relatar con detalle los acontecimientos es necesario asentar, en forma global, la dirección que tendrá el presente capítulo.

Adelantando un tanto las conclusiones, se ha creído que es aconsejable fijar un primer inicio histórico, que abarque desde 1900 hasta 1948. Respecto al problema específico de los yacimientos en Las Truchas, el año de 1948 figura como fecha límite de una intensa lucha por incorporar definitivamente estos recursos naturales a la reserva nacional. En cuanto a los actores que tomaron parte activa en el asunto, este periodo presencia el surgimiento del conjunto organizacional primario. En esta época se fijan ciertas constelaciones básicas de fuerza entre los actores cuya interacción lleva a plantear con más precisión el problema de Las Truchas relacionándolo con cuestiones sobre políticas de desarrollo económico, organización burocrática del Estado, pautas en la toma de decisiones y el rol del Estado frente al sector privado.

La reconstrucción de los eventos que llevaron a formar el conjunto organizacional primario comienza concomitantemente a precisar la problemá-

tica de Las Truchas. Esta precisión se lleva a cabo en ámbitos de contexto estructural diferentes. En primer término, se ubica dentro de las particularidades de la industria siderúrgica que de alguna manera determinan las posibilidades de negociación en esta etapa del Proyecto y en las que se discutirán posteriormente. En segundo término, juegan un papel sumamente importante las relaciones que tiene México con los Estados Unidos; y especialmente en materia siderúrgica. Por lo tanto se da un paso específico a este renglón. Por último, se trata de los acontecimientos que se relacionan directamente con los yacimientos de Las Truchas en el contexto de la política nacional. Estos tres renglones analíticamente identificables permiten discernir el surgimiento del conjunto organizacional primario en el seno del Estado mexicano.

La industria siderúrgica mexicana

La época contemporánea o, para decirlo mejor, la primera etapa del periodo moderno de la siderurgia en México, comienza el 5 de mayo de 1900, con la decisión de construir la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A. Aunque ya operaban otras empresas acereras, como la Compañía Fundidora y Afinadora de Monterrey, S. A. y La Consolidada, S. A., no eran siderúrgicas "integradas", en donde todos los procesos productivos, desde la excavación del mineral de hierro hasta la conversión del acero en productos terminados, se desarrollaban dentro de una misma compañía. La Fundidora fue la primera planta siderúrgica integrada, no solamente en México, sino también en América Latina. Se creó con un capital inicial de 100,000,000 de pesos (aproximadamente 5 millones de dólares) reunidos por inversionistas mexicanos, franceses, italianos y norteamericanos. Cuando el 7 de febrero de 1903 se puso en operación su primer alto horno, con una producción de 350 toneladas diarias, la Fundidora contaba con una capacidad instalada de 90,000 toneladas anuales.[1]

La colocación de su planta en Monterrey, en vez de establecerla cerca de sus yacimientos en el Cerro del Mercado en Durango, seguía un razonamiento esencialmente económico. En primer lugar, las minas del Cerro del Mercado pertenecían a un grupo de inversionistas norteamericanos que habían obtenido los derechos de explotación en 1885. En segundo lugar, por lo que corresponde a condiciones infraestructurales, Durango no llenaba ni los más mínimos requisitos, como caminos, ferrocarriles e instalaciones indispensables para crear una urbe adecuada a las necesidades de la planta siderúrgica, mientras que Monterrey ofrecía varias ventajas: un favorable cruce de vías férreas, de donde salían seis ramales que permitieron la comunicación con todo el país.

[1] Para más detalles sobre la fundación y la evolución de la empresa Fundidora en Monterrey, y sobre los fundadores, véase *Tiempo*, vol. 36; Núm. 010 14/XII/1959.

Se contaba, asimismo, con yacimientos de mineral de hierro ya concesionados unos 90 kilómetros al norte por ferrocarril, en la Sierra del Carrizal (Golondrinas), N. L., y los otros a 280 kilómetros, junto a Monclova; también se estaba conectado por vía férrea con la región carbonífera de Sabinas, a 300 kilómetros de distancia, en donde se tenían derechos de explotación, condiciones todas muy adecuadas para esta actividad industrial.[2]

El momento de su fundación no era un acontecimiento casual, sino la consecuencia del ritmo acelerado de desarrollo económico durante el Porfiriato. Después de que estuvo terminada, en 1883, la primera línea ferroviaria entre la ciudad de México y Veracruz, el desarrollo industrial alcanzó un ritmo extremadamente rápido. La resultante gran demanda de productos de hierro y acero puede apreciarse, entre otras áreas, a través de la enorme expansión de la red ferroviaria, que en 30 años aumentó de 700 millas a 12,000 millas. Pero no fueron solamente los incesantes pedidos de materiales, sino el hecho mismo de haber construido vías de comunicación y transporte lo que dio impulso al creciente comercio, abrió el mercado interno a productos siderúrgicos y, en general, impulsó la industrialización. Colateralmente, la producción de carbón aumentó de manera notoria. Un segundo esfuerzo que activó el desarrollo de la industria siderúrgica fue motivado por la naciente explotación petrolera. Ello estimuló la ampliación de variados productos al tomar incremento la demanda de tubos y materiales para equipos de perforación. En solamente ocho años, de 1903 a 1911, la producción de acero ascendió de 11,000 toneladas a 72,000 toneladas, anualmente.[3]

Cuadro II-1
PRODUCCION DE ACERO EN MEXICO

Año	*Producción*	*Año*	*Producción*
1903	8,823	1938	142,888
1905	21,613	1939	142,578
1910	67,944	1940	149,655
1915	6,856	1941	144,084
1920	32,291	1942	172,627
1925	75,976	1943	166,012
1930	102,859	1944	174,766
1935	116,098	1945	299,993

Fuente:
María Teresa Rodríguez, "Aspectos económicos del proyecto", En Francisco Zapata et al., Las Truchas, Acero y Sociedad en México (México, El Colegio de México, 1978), pág. 77.

[2] *Acero*, de julio/agosto de 1976, núm. 6, pág. 25.

[3] Ediciones del Doctorado en Administración Pública de I.P.N. (Prólogo del Dr. Octavio Gómez Haro), *La política siderúrgica de México* (México, Ed. del Doc. en Adm. Públ., 1976), pág. 50.

Hasta principios de los años cuarentas sucedieron dos acontecimientos que interrumpieron el crecimiento continuo de la industria siderúrgica. A causa de la guerra civil, la producción no sólo bajó, al igual que la economía en general, sino que fue frenada totalmente en 1914. Aunque se volvió a producir un año más tarde, la industria necesitaba ocho años para alcanzar los niveles de producción de 1911. Aunque en los años treintas México tampoco pudo neutralizar los efectos de la crisis económica mundial, ésta no tuvo ninguna consecuencia apreciable sobre la industria siderúrgica. El pequeño volumen de producción era suficiente para satisfacer gran parte de la demanda interna, sin que se requiriera de grandes esfuerzos adicionales. De esta manera no sorprende que la producción haya continuado creciendo, aunque en una proporción muy reducida. En términos generales, la industria de acero en México no llegó a tener mucha importancia sino hasta los años cuarentas, cuando se inicia la Segunda Guerra Mundial, que provocó la escasez de acero y, consecuentemente, aumentos considerables de los precios para productos siderúrgicos.[4]

Según la opinión de Carlos Prieto, la segunda etapa en el desarrollo de la industria de acero empieza en 1941, cuando Fundidora comienza su programa de expansión y modernización, mientras que se dan los primeros pasos para la construcción de una nueva planta integrada: Altos Hornos de México, S. A.[5]

El lento desarrollo de la siderúrgica nacional que en 1937 producía solamente 18,000 toneladas más que a principios del siglo, cuando había alcanzado 90,000 toneladas, se reorientó drásticamente a partir de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial. Por un lado, los países combatientes, especialmente el vecino del Norte, tuvieron que incrementar repentinamente su consumo de acero. La producción nacional norteamericana de acero se amplió, principalmente, para apoyar el esfuerzo bélico. Por consecuencia se restringió considerablemente la producción para exportaciones a países deficitarios en acero, entre los cuales se encontró México. A más de eso, durante este tiempo las necesidades aumentaron de tal manera que la capacidad norteamericana simplemente no podía satisfacer las demandas voraces de la maquinaria guerrera. Las repercusiones de este cambio fueron muy graves para México. Primero, ya no era posible cubrir las necesidades acereras con las importaciones que requería para adecuar su producción insuficiente a las crecientes necesidades de una acelerada industrialización. No había duda de que se reforzaba una creciente dependencia de los Estados Unidos. Por otro lado, el país fue presionado a participar en los esfuerzos de guerra, más allá de una postura meramente

[4] Cole E., William., *Steel and Economic Grouth in Mexico* (Austin, The University of Texas Press, 1967), pág. 10.

[5] Prieto, Carlos, "La industria siderúrgica", en *México, 50 años de revolución*, 1: *La Economía* (México, Fondo de Cultura Económica, 1960), p. 217.

simbólica. El gobierno mexicano, en respuesta a estas presiones, comenzó a definir una política económica general de sustitución de importaciones. En ella, el Estado asumió el papel de gestor administrativo así como de "empresario". Sobre la base de que el sector del acero debía constituir un factor crucial en el desarrollo económico por su característica como industria básica, se presentó un clima tan favorable para un nuevo despegue industrial en los primeros años de la década de los cuarentas, que la construcción de AHMSA podría considerarse casi como una consecuencia "natural".

En diciembre de 1941, se funda Altos Hornos de México, S. A., con un capital inicial de 52 millones de pesos, que fueron aportados por el Gobierno Federal a través de Nacional Financiera como principal accionista, por inversionistas privados, tanto nacionales como extranjeros (**American Rolling Mills Company, ARMCO**) y por el EXIMBANK de los Estados Unidos.[6]

La ubicación de esta nueva planta integrada a sólo doscientos kilómetros de la frontera, obedecía en cierto sentido a la racionalidad del momento, pues brindó posibilidades de exportación, ya que se estimaba más barato transportar el acero de México al suroeste de los Estados Unidos, que de los centros de acerías alrededor de Pittsburgh al sur. Además, el pueblo de Monclova contaba con cierta infraestructura, que podría ampliarse con un mínimo de inversiones. La proximidad de la ciudad de Monterrey con sus grandes recursos humanos ofrecía una ventaja adicional para instalar una planta siderúrgica en el norte del país. La decisión de levantar una nueva planta junto a una ya existente también fue facilitada por el hecho de que las materias primas de agua, carbón y hierro relativamente cercanas fueron aparentemente suficientes para sostener dos siderúrgicas en la misma región.

Por último, la iniciativa de dos individuos, el Ing. Pepe y el Sr. Adolfo Prieto, fue crucial para que esta instalación siderúrgica se llevará a término. El mismo nombre de AHMSA corresponde al de Altos Hornos de Vizcaya, en España, tierra de origen de Adolfo Prieto.

En cuanto a las modalidades de construcción, el levantamiento de la siderúrgica fue una increíble aventura. Dadas las condiciones internacionales, hubo una escasez de todo tipo de materiales para la construcción de la planta. Al grupo inversionista se le planteaba una alternativa. Por un lado, podría esperar hasta que terminaran las hostilidades; por otro, podría tratar de buscar equipo usado para instalar la empresa. Se optó por lo segundo en virtud de los elevados precios de los productos siderúrgicos (debido a la guerra), a la vez que por la reducción considerable en las necesidades del financiamiento. Así, partes del equipo se consiguieron en

[6] De las acciones comunes, 90% suscribieron inversionistas privados, nacionales y extranjeros, y el 10% fue firmado por ARMCO.

las más diversas localidades. Por ejemplo, para montar una sala de maquinaria, se compró el campo de un viejo hipódromo de los Estados Unidos. El alto horno era prácticamente chatarra. Las dificultades abundaron durante la construcción, y en los comienzos de la producción. No solamente era imposible obtener equipo moderno sino que también conseguir personal técnico con experiencia era un tremendo problema. Se firmó un contrato entre ARMCO y AHMSA para que la primera proporcionara asistencia técnica. A pesar de todos los obstáculos, el alto horno empezó a funcionar en octubre de 1945. Tenía una capacidad diaria de 200 toneladas.[7] Y no fue sino hasta ocho años después, en 1953, cuando AHMSA, por primera vez en su historia sobrepasó la producción de Fundidora. En este año, AHMSA ya produjo 183,306 toneladas de lingote de acero, en comparación con los 137,002 toneladas de Fundidora.

Las condiciones estructurales del mercado, al principio de los años cuarentas, daban sólido fundamento al arranque de la industria siderúrgica nacional. Surgió, primeramente, la necesidad de una industria siderúrgica especializada en la producción de materiales; como plancha, lámina, hojalata, tubería de fierro fundido y tubería soldada de acero.[8] Un proceso general de una diversificación industrial en México contribuyó repentinamente a una fuerte demanda por estos productos. Segundo, una consecuencia adicional fue un rápido crecimiento en el consumo general de acero. Se estimaba que, en 1941, México consumía 380,000 toneladas en productos terminados, mientras que la producción nacional sólo alcanzó unas 130,000 toneladas. Es obvio, entonces, que existían condiciones muy favorables para el establecimiento de nuevas plantas siderúrgicas.

En este contexto de déficits y cuellos de botella en la estructura del mercado, no solamente debe ubicarse el levantamiento de AHMSA, sino también el inicio de una tercera planta siderúrgica, Hojalata y Lámina, S. A. (HYLSA). En 1942, se forma esta empresa, como una industria de transformación para la producción de acero. Posee un pequeño horno eléctrico para fundir chatarra. La inversión inicial de 3 millones de pesos era muy pequeña, pues se pensaba únicamente en una subsidiaria de la empresa Cervecería Cuauhtémoc, S. A., a la que proporcionaría acero para la fabricación de corcholatas. Sin embargo cuando el 26 de abril de 1943 se inauguró la planta en Monterrey, las circunstancias dentro del país comenzaron a cambiar, de tal modo que las necesidades de acero aumentaron considerablemente. Por lo tanto, la compañía se expandió

[7] Para más detalles sobre los difíciles principios de la fundación de AHMSA y el rol de uno de sus promotores más eminentes, Ing. Harold R. Pape, véase Museo Biblioteca Pape, *Un Hombre... Una Obra...* (Monclova, Coahuila, AHMSA, 1977).

[8] Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, "Agenda Estadística de la Producción Siderúrgica, 1973-1975" (abril de 1976), pág. 17.

rápidamente, al grado de que en 1957, con la construcción de una planta de fierro esponja, se transformó HYLSA en una empresa integrada.

Aunque sea fuera del límite temporal que se estableció para este capítulo, es conveniente complementar el panorama total de la siderurgia nacional. El 13 de febrero de 1952, se firmaron las escrituras constitutivas de Tubos de Acero de México, S. A., (TAMSA), con un capital social de 50 millones de pesos, 20% del cual fue aportado por el Gobierno Federal, otra vez por medio de NAFINSA. La empresa inició su producción en 1955, dedicándose exclusivamente a la manufactura de tubos sin costura. En 1959, empezó a producir su propio acero, con base en el proceso HYL de reducción directa, convirtiéndose así en la cuarta siderúrgica integrada del país.

A estas cuatro plantas integradas, deben sumarse siderúrgicas semiintegradas. Es decir, aquellas empresas que se dedican a la reducción y la acería, o a la acería y laminación. Por último, siguen las empresas siderúrgicas laminadoras, que utilizan como materia prima el acero parcialmente laminado o formas escogidas de chatarra de acero.[9]

Para concluir este apartado acerca del desarrollo de la industria siderúrgica pueden hacerse algunas observaciones importantes. En primer lugar vimos que, antes de 1941, las necesidades del país se vieron satisfechas por una cierta producción nacional incipiente y por importaciones del exterior. Era un periodo de congruencia entre el nivel poco desarrollado de la economía y su abastecimiento con un producto básico: el acero. Las importaciones no significaban una carga excesivamente grande para México (por su volumen simplemente). Incluso, el mercado interno estaba bien delimitado, con respecto a un **product-mix**. Los productos no planos, técnicamente menos difíciles, se manufacturaban a nivel nacional, mientras que los productos planos eran importados, sin excepción alguna. En segundo lugar, la Segunda Guerra Mundial cambió totalmente las condiciones estructurales de la economía mexicana. Por razones externas, especialmente, se inició el famoso "despegue" hacia una industrialización acelerada. Ya un sector clave, como es el de la industria siderúrgica, no pudo responder en forma satisfactoria a las nuevas exigencias económicas. Por otra parte, era muy claro para el Estado que los requisitos financieros no podrían ser llenados por la iniciativa privada. Entonces, aceptó participar en el desarrollo de la industria acerera. Debe recordarse que apenas habían transcurrido unos pocos años desde la fecha en que se decretó la expropiación de la industria petrolera. Precisamente en esta época,

[9] Para más detalles sobre el desarrollo de la industria siderúrgica nacional, véase Cole, William, *op. cit.*, págs. 3-22. También se encuentran muchos detalles en la documentación presentada por la Escuela Superior de Comercio y Administración del I.P.N., *La política siderúrgica de México, op. cit.*

durante el transcurso de los años cuarentas, se estaban negociando las indemnizaciones[10]

Por tanto, la decisión gubernamental de entrar en el negocio mismo desde un principio satisfacía tanto las necesidades estrictamente económicas como las políticas con respecto a una continua disminución de los lazos dependientes.

Sin embargo, el tiempo en que fueron muy buenas las relaciones exteriores en materia siderúrgica entre México y los Estados Unidos, después de una de las épocas más hostiles políticamente, tuvo corta duración, pues acercándose el fin de la guerra las relaciones de cooperación y ayuda mutua entre estos dos países se volvieron rápidamente tensas. Ya en 1944 se presentaron los primeros problemas graves que, en resumidas cuentas, no sólo produjeron un enfriamiento considerable entre ambos países, sino también una curiosa constelación interna entre importantes fuerzas políticas, por lo que se refiere al sector siderúrgico, las instituciones asociativas y el gobierno.

México, los Estados Unidos y el sector siderúrgico

Las relaciones exteriores entre México y los Estados Unidos se caracterizaron por dificultades en el área comercial y económica, a la luz de ciertos cambios causados por el conflicto mundial[11]. La desmejora de las relaciones económicas que durante los últimos años de la década se debió a la actitud nacionalista del gobierno mexicano en contra de los inversionistas norteamericanos, tuvo que detenerse, pues las presiones seguían siendo muy fuertes. En 1941, los Estados Unidos cubrieron el 85% de las importaciones mexicanas y recibieron cerca del 90% de sus exportaciones.[12] Estas cifras bastan para apreciar la importancia de la acción expropiatoria de la industria petrolera ordenada por Cárdenas. De igual manera, señalan también el gran peligro que implica potencialmente una dependencia tan aplastante. No obstante, por los profundos cambios a nivel mundial, principalmente causados por el surgimiento de los agresores fascistas, los dos países se vieron en la necesidad de reordenar sus relaciones e, incluso, formalizarlas oficialmente. Los dos reconocieron que era de provecho mutuo mantener lazos estrechos en forma de un tratado comercial.

Con una situación tan clara de dependencia, las conversaciones entre las

[10] Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero* (México, El Colegio de México, 1972), pág. 449 ff.

[11] Para una excelente discusión sobre las difíciles relaciones entre los Estados Unidos y México en la época postrevolucionaria, véase Schmitt, Karl M., *México and the United States, 1821-1973: Conflict and Coexistence* (New York, John Wiley, 1974), págs. 161-192. Véase también... Cline, Howard F., *The United States and Mexico* (New York, Atheneum, 1971), págs. 215-305.

[12] *Tiempo*, 25/IV/1942.

delegaciones de los dos países giraron alrededor de la necesidad de aliviar una subordinación económica tan grave para México. Las preocupaciones principales de México se reducían a dos demandas fundamentales; primero, la abolición o, por lo menos, una modificación sustancial de los aranceles sobre las exportaciones mexicanas y, segundo, influir en el gobierno norteamericano para que permitiera la introducción de las mercancías mexicanas a su precio más competitivo. Aunado a esto, el gobierno mexicano solicitó ayuda técnica y financiera para establecer una serie de industrias básicas, como parte medular de los arreglos. Insisten que ello debe llevarse a cabo mediante la cooperación de inversionistas particulares. Pero esta negociación sobre un tratado comercial entre los dos países es realmente un **quid pro quo**, como se puede deducir de una declaración Padilla-Summer Welles al afirmar que los arreglos por terminar "no sólo desarrollarán la vida económica de México y los Estados Unidos, sino que apresurarán grandemente al esfuerzo guerrero de los Estados Unidos".[13]

Para que las necesidades y demandas de las dos partes se establezcan y equilibren de una manera coordinada, se constituye, en septiembre de 1943, la Comisión Mexicana-Norteamericana de Cooperación Económica.[14] Esencialmente, esta Comisión tiene el propósito de llegar a un acuerdo sobre las necesidades de México, a fin de que pueda realizar grandes proyectos industriales. La demanda de maquinaria y materiales quita recursos importantes al esfuerzo de los Estados Unidos en la guerra. Sin embargo, México también puede aportar una contribución importante, una vez que haya realizado las instalaciones apropiadas. Esto se refiere, especialmente, al abastecimiento de materias primas y excedentes de mano de obra. Además, ciertas ventajas de localización geográfica juegan un papel importante en estas consideraciones. Por todas estas razones, la industria de acero, incipiente en México, constituye un eje en el asunto de que se trata. Por un lado, cuenta con mano de obra barata, y, por otro, posee grandes recursos naturales que pueden convertirse en un producto industrial considerable. Asimismo, acorta las distancias dentro de los Estados Unidos, entre las costas del Oeste y el Este, con la finalidad de exportar productos a las fábricas de California. Inclusive en algunos momentos consideró más barato importar acero en México que mandar la producción acerera desde plantas siderúrgicas de Pittsburgh a los centros de la producción bélica, especialmente en el oeste de aquel país.

A fines de 1944, el problema fundamental de los Estados Unidos consiste en prepararse para los tiempos de la postguerra. Esto significaba mantener, por lo menos, los actuales niveles de producción y la reestructuración de la economía en general, pues el cambio de una economía en la que predominan los gastos de la guerra, por una **de campos de paz**, implica no

[13] *Ibid.*, pág. 37.
[14] *Tiempo*, 9/II/1945.

solamente alteraciones en la oferta de productos distintos, sino también la nueva incorporación de millones de soldados a la fuerza de trabajo. Entonces, más que nada, los Estados Unidos debían actuar produciendo, aunque con márgenes de ganancia muy reducidos o incluso con pérdidas temporales.

En el caso del acero el problema se presenta espectacularmente. Con las sobrecapacidades y la falta de demanda los Estados Unidos pueden ofrecer la tonelada de hierro corrugado a U.S. $380, mientras que la industria incipiente acerera de México la ofrece a U.S. $500. Naturalmente, los industriales mexicanos acusan a los industriales norteamericanos del delito de "dumping".[15] El mismo problema se presenta en el mercado de láminas delgadas. En febrero y marzo de 1945, AHMSA está a punto de concluir favorablemente las negociaciones para importar una planta que fabrique lámina delgada —galvanizada y negra— y que ofrezca óptimas perspectivas para el "despegue" económico de México. Sin embargo, por las condiciones de sobreproducción de los Estados Unidos, los importadores mexicanos llegan a un abarrotamiento tal de esas láminas que llega a pensarse en que, cuando AHMSA ponga en marcha su nueva planta, su producción se encontrará efectivamente bloqueada. Considerando un consumo de 5,000 toneladas al año el abarrotamiento de 32,000 toneladas significa que en estos momentos se ha llegado a boicotear, de manera efectiva, a AHMSA. Por lo tanto, la naciente industria nacional exige y necesita protección oficial.

Para la solución de este problema, se crea una coalición entre los "industriales de Monterrey", el Gobierno y las asociaciones sectoriales que se enfrentan a una alianza entre importadores mexicanos y productores norteamericanos. Así, el conflicto tiende rápidamente a resolverse. A principios de 1945 la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, cuyos 5,000 socios y 500 millones de pesos invertidos disponen de un poder económico impresionante, pide protección para la industria siderúrgica; especialmente en vísperas de la terminación de la Segunda Guerra Mundial y las capacidades potenciales de producción del vecino país del norte.[16] El 2 de marzo de 1945 la misma Cámara publica una carta abierta, en la que expone sus razones por las cuales debe pensarse en la urgente protección de la industria nacional.[17] Con esta iniciativa, la discusión se agudiza y lleva a la resolución del problema, cuando el 22 de octubre de 1945 la Secretaría de Hacienda somete a control las importaciones de lámina y hojalata por dos razones principales. Por un lado, quiere terminar con las especulaciones y un mercado negro bastante grande, regularizando el mercado nacional y restringiendo las importaciones. Por otro lado, se

[15] *Tiempo*, 15/XII/1944.
[16] *Tiempo*, 10/I/1945.
[17] *Tiempo*, 9/III/1945.

reconoce que la industria del país, en términos generales, requiere una protección, representada en este caso por AHMSA, principal productor de lámina delgada, negra y galvanizada.

Para alcanzar el objetivo de regular el mercado, se constituye una corporación mixta de la que forman parte el Gobierno, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación y sus principales productores de acero (Fundidora, AHMSA y la Consolidada). Esta comisión se encarga de manejar los permisos de importación y de regular su distribución en el mercado.

En cuanto al segundo objetivo del proteccionismo, es principalmente AHMSA la que hace determinadas gestiones ante la Secretaría de Economía. Argumenta que, debido a los progresos económicos, el aprovisionamiento de las 32,000 toneladas de lámina se absorberán aproximadamente en un año. En realidad, el verdadero peligro está "en la posibilidad de que las importaciones continúen indefinidamente".[18] AHMSA acusa a las empresas norteamericanas de ser "imperialistas", cuando se refiere a la costumbre del "dumping". Pide medidas muy concretas, como aranceles, control de importaciones, etc.; y diez meses después, al iniciar la operación de su planta laminadora, la Secretaría de Economía "se pronuncia a favor del control estableciendo un nuevo precedente en la política de industrialización del Presidente Avila Camacho".[19]

Antecedentes históricos de Las Truchas

Con este último esbozo de las relaciones entre México y los Estados Unidos en materia siderúrgica ha terminado la presentación de las condiciones y hechos que subyacen en la problemática específica de Las Truchas. Fundamentalmente, con ello se expuso la historia de la moderna industria siderúrgica, prestándole especial atención al rol de los Estados Unidos. En resumen, se han sentado las bases sobre las cuales debe entenderse el surgimiento del problema de Las Truchas.

La historia de la región de Las Truchas, comprendida en el área de influencia de la desembocadura del Río Balsas, se inica en la época colonial.[20] Sin embargo, en cuanto a la importancia de los yacimientos de mineral de hierro y las implicaciones de su explotación, y el desarrollo económico de la región, comienza en los albores de este siglo.

En 1906 se forma una compañía francesa, denominada Compañía de la Orilla, S.A., la cual el 20 de diciembre del mismo año compra un terreno de grandes dimensiones (93,000 hectáreas) a un propietario particular. En

[18] *Tiempo*, 9/XI/1945.

[19] *Ibid.*

[20] Para más detalles, véase Minello, Nelson, "Historia social del proyecto Las Truchas", en Francisco Zapata et al., *Las Truchas: Acero y Sociedad en México* (México, El Colegio de México, 1978).

una de las claúsulas del contrato de venta se ve el profundo interés que muestra por los yacimientos de hierro:

> ... También quedan comprendidos en esta venta los minerales sueltos o ya arrancados que se encuentren en la hacienda y que no **constituyan una propiedad minera propiamente dicha,** sujeta a la legislación respectiva, sino que, conforme a la ley, deban considerarse como una propiedad del dueño del suelo... (el subrayado es nuestro).[21]

Además, se guarda expresamente de no dar motivo para posibles reclamaciones, ya que, de acuerdo con la ley, todos los recursos del subsuelo pertenecen, sin excepción, al Estado, que puede otorgar permisos para su explotación a la iniciativa privada (ley formulada en la época colonial).

. Con la compra de los depósitos, los nuevos dueños inician una intensa labor de exploración que se extiende hasta el día en que estalla la Revolución en 1910. En 1917, los franceses abandonan definitivamente sus propiedades, quizás forzados por el articulado de la nueva Constitución, según la cual los extranjeros no podían tener propiedades en las costas, y por la amenaza real de que iban a darse pasos concretos para cumplir con lo prescrito por la ley.

Sin embargo, hubo otros interesados en los depósitos de mineral ubicados en los terrenos de la antigua Hacienda de la Orilla. El 9 de diciembre de 1905, la Compañía Minas de Fierro del Pacífico, S.A. (subsidiaria de la empresa estadounidense **Bethlehem Steel Corporation**) solicita una concesión para explotar los yacimientos de Las Truchas. El 5 de octubre de 1907 obtiene esta concesión, la cual abarca un terreno con extensión de 620 hectáreas denominado Las Truchas. Diez años más tarde, el 9 de mayo de 1917, el gobierno carrancista anula el contrato, argumentando que la empresa no había pagado 18,000 pesos de impuestos mineros. Se desencadena una controversia entre gobierno y empresa, hasta el 20 de enero de 1919, fecha en que se consolida la Compañía de Minas de Fierro de Las Truchas, S.A., una subsidiaria "mexicanizada" de esta compañía norteamericana. Esta "nueva" empresa compra los terrenos de Las Truchas a la Compañía Minas de Fierro del Pacífico, S.A., por 325,000 pesos. Además, adquiere otros depósitos de mineral en la periferia de Las Truchas. El capital social de la nueva empresa asciende a un millón de pesos. Sin embargo, al efectuarse la compra, se había acordado que el Gobierno cumpliera con ciertas exigencias. Específicamente, las autoridades habían exigido que los trabajos se orientaran a la explotación de mineral. A pesar de que ya había obtenido todos los derechos, esta compañía ni siquiera guardó las apariencias de planes serios sobre la explotación de los yacimientos; lo que ocasionó que el 28 de octubre de 1936 el subsecretario de Economía Nacional decretara la caducidad del título, "cancelando las

[21] Secretaría de Recursos Hidraúlicos, Comisión del Río Balsas, Dirección de Planeación y Estudios, "La Villita Las Truchas: Industrialización de la costa del Pacífico" (enero de 1965).

concesiones que mantenía la propia **Bethlehem Steel Corporation** desde antes de la Revolución".[22] La compañía solicitó amparo, que concluyó el 20 de junio de 1941, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó finalmente la intervención de la empresa. Asimismo, ordenó que no se admitiera ninguna solicitud sobre este terreno amparado. Ocho días después, los yacimientos se declararon incorporados a la reserva nacional.

Sin embargo, la lucha no se había resuelto todavía por completo, pues este mismo año, en octubre de 1941, se hicieron tres nuevas solicitudes sobre los yacimientos de la Mira, El Volcán y El Campamento, esta vez por particulares mexicanos. De los cuatro individuos, Ing. Andrés Villafaña, Jesús Ibarra, Vicente Cortés Herrera y el Gral. Rafael Sánchez Tapia, dos de ellos tuvieron antecedentes políticos extraordinarios. El general Sánchez Tapia fue Secretario de Economía, durante el periodo de la Presidencia de Lázaro Cárdenas, y el Ing. Cortés Herrera fue miembro de la Comisión de Estudios que precisamente estaba evaluando los yacimientos de Las Truchas. La petición de los solicitantes fue concedida; pero en marzo de 1944 estos mismos pasaron sus concesiones a la Compañía de Minas de Fierro de Las Truchas, S.A., exactamente aquella compañía a la que se le había cancelado "definitivamente" sus concesiones en 1941. Por las maniobras e influencias del propio Cárdenas, el Presidente Avila Camacho se enteró de este asunto personalmente. Insinúa a Cárdenas en sus **Apuntes** que este traspaso solamente se podría haber efectuado mediante una alianza entre altos funcionarios del gobierno de Avila Camacho y los interesados particulares. Afirma Cárdenas:[23]

> Todo lo anterior —es decir, la historia de los yacimientos— no lo ignoraban los vendedores de las concesiones ni los secretarios de Economía y Relaciones, licenciados Javier Gaxiola y Ezequiel Padilla, que autorizaron la operación y pasaron por sobre los intereses de la nación.

Solamente con la protección de estos funcionarios se podría haber hecho el traspaso a la **Bethlehem Steel Corporation** por un millón de pesos, como "consta en el expediente oficial".[24]

La insistencia de la **Bethlehem Steel Co.** por mantener sus concesiones obedecía a varias razones económicas. Conjuntamente con el gobierno norteamericano, por medio de la embajada en México, la **Bethlehem Steel Co.** promovía nuevamente el proyecto de Las Truchas durante la Segunda Guerra Mundial. Inclusive invirtieron varios millones de dólares para quedarse en posesión de los yacimientos. Por el lado gubernamental, los Estados Unidos estaban preparados para financiar totalmente la infraestructura necesaria; como el puerto, los caminos y el ferrocarril, todos estos

[22] Lázaro Cárdenas, *Obras*, tomo II (México, UNAM, 1973), págs. 154-157.
[23] *Ibid.*
[24] *Ibid.*

elementos integrantes de un polo de desarrollo, como el propio Cárdenas lo había visualizado. En cuanto a posibles razones para justificar un apoyo tan enorme, pueden mencionarse las circunstancias bélicas de la guerra y las modalidades de producción de **Bethlehem Steel Co.** En estos planes, Las Truchas figuraba principalmente como abastecedora de las grandes plantas de acero y de manufactura en la costa del Pacífico. Existía la posibilidad de que Las Truchas exportara el simple material de hierro a California, por la escasez de chatarra, o que produjera lingotes de fierro, para exportarlos a California, donde sería transformado en acero. De todos modos, Las Truchas iba a ser una reserva estratégica para las necesidades de los norteamericanos; un planteamiento que no aceptó el gobierno mexicano.

Así el gobierno mexicano intervino por segunda vez, decretando la caducidad de los permisos. Tal como había sucedido antes, en esta ocasión fue fácil para el gobierno comprobar que la compañía no ejecutaba los trabajos, con arreglo a lo establecido por la ley cuando se otorgan concesiones de explotación. El amparo pedido por la **Bethlehem Steel Co.** le fue negado y, una vez más, en 1948 se reintegraron ya definitivamente los depósitos minerales de Las Truchas a la reserva nacional.[25]

Este último acontecimiento pone punto final a la cuestión sobre quién debía ser el dueño de esta riqueza minera. Así, la lucha cedió entre intereses nacionales defendidos por el gobierno; y los de extranjeros en coalición con intereses privados mexicanos. En este tiempo, desde principios del siglo hasta finales de los años cuarentas, se puede discernir el lento desarrollo relacionado con la definición de una posición política a la que, por último, se fueron adaptando las instituciones gubernamentales.

El primer gran inciso lo constituye el artículo 27 de la Constitución, con base en el cual se realiza la primera intervención estatal. Se prohíbe categóricamente que los extranjeros puedan poseer tierras en la costa. El papel del Estado toma gradualmente mayor importancia. Impone ciertas condiciones para que pueda aprovechar los yacimientos la Compañía de Minas de Fierro de Las Truchas, S.A. El incumplimiento de ellas repercute en la caducidad de los derechos. En realidad se aclara la perspectiva estatal al decirse que los depósitos deberán pasar a ser propiedad de dominio público. Solamente es necesario mantener esta posición cuando "ciudadanos mexicanos... violando un **compromiso moral** contraído con la nación" otorgan sus derechos nuevamente a intereses norteamericanos. En 1948, el gobierno manifiesta claramente que es dueño soberano de los yacimientos.

Ha sido precisamente este concepto de soberanía lo que impulsó los constantes esfuerzos por recuperar esta riqueza nacional. Se ubicó dentro de una política general, que dio comienzo en los años treintas. A pesar de

[25] *Diario Oficial*, 26 de julio de 1941, citado en Minello, Nelson *op. cit.*

condicionamientos formales y circunstancias históricas favorables, esto no hubiera sido posible efectuarse sin la enérgica intervención de Lázaro Cárdenas.

Como ya se ha discutido ampliamente, las consecuencias de la Revolución Mexicana llevaron a una reorganización política, económica y social, que empezó a constituir un fundamento firme sobre el cual la coalición vencedora del norte emprendió la tarea de construir una nación. Una de las columnas inequívocas de la nueva concepción nacional fue no caer en las trampas de una excesiva dependencia económica, como se había experimentado bajo el regimen de Porfirio Díaz. A guisa de una conclusión, vemos que las repercusiones causadas por las luchas intestinas respecto a los daños sufridos por la economía, mostraron vínculos muy estrechos entre México y los intereses extranjeros. En primer lugar, durante la época revolucionaria la dependencia del capital extranjero, la pericia técnica, el manejo de las fábricas y, en general, la posesión de grandes recursos industriales por extranjeros, agravó la situación económica de México a tal grado que los nuevos líderes empezaron a reconsiderar las estructuras básicas del país. En segundo término, y de mayor importancia que el primero, las reclamaciones presentadas después de la guerra civil hicieron pensar en quién debería determinar los destinos de México. Todos los gobiernos que se siguieron al de Obregón fueron presionados fuertemente para renegociar las "deudas" contraídas, desde la Reforma y el Porfiriato, en algunos casos. No era sorprendente el desarrollo de posiciones intensamente nacionalistas[26] Fue ésta una razón adicional que llevó finalmente al Estado a tomar la decisión de intervenir activamente en los asuntos económicos del país. Pero, en realidad, fue la persistencia e influencia de Lázaro Cárdenas, con su ideario de nacionalismo mexicano, lo que indujo al Estado a consumar la gestión definitiva para incorporar los yacimientos de Las Truchas a la reserva nacional, como una expresión más para manifestar la nueva concepción de independencia que prevaleció en la Revolución. Fue precisamente Cárdenas quien, en 1938, se "atrevió" a nacionalizar la industria petrolera, en vista de una oposición masiva de intereses nacionales y extranjeros. En lo sucesivo, Cárdenas propagó la tésis de que un desarrollo benéfico para México podría darse únicamente bajo el mandato absoluto de mexicanos. En una carta (escrita en noviembre de 1964) Cárdenas expresa muy bien su convicción:[27]

> La amplia exposición que hace usted en su artículo, esencialmente al referir-

[26] Turner Frederick, *The Dynamic of Mexican Nationalism* (Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1968). El autor discute el fenómeno del nacionalismo mexicano como una de las fuerzas más importantes para mantener una alta cohesión nacional. Esto sería otra perspectiva que se dirige hacia problemas internos de la organización política.

[27] Lázaro Cárdenas, *Epistolario de Lázaro Cárdenas* (presentado por Elena Vázquez Gómez, México, Siglo XXI, 1974), pág. 195.

> se a los minerales, y muy especialmente al carbón, es muy importante, pues en tanto industrias fundamentales e instituciones financieras de México se conservan bajo la éjida de intereses privados, expuestas a un fácil acceso y dominio del capital extranjero en ellas, difícil será sentar sobre bases sólidas y permanentes el desarrollo independiente del país. La culminación de una política y nacionalizaciones, por razones obvias, tiene que ser producto de esfuerzos permanentes y tesoneros de un régimen que sustente este criterio, dispuesto a aprovechar las circunstancias que hagan factible recuperar para la nación, en forma definitiva, los recursos naturales básicos cuya explotación aún usufructúan los particulares, así como los medios de producción de las industrias básicas.

La génesis del complejo de Las Truchas, sus logros y sus percances, está íntimamente relacionada con este hombre, cuya visión y perseverancia coadyuvó a la realización del proyecto. En los documentos, cartas, memoranda y discursos legados por el general Cárdenas al escrutinio público, se encuentra una riqueza de indicios que reiteraron incansablemente la necesidad de aprovechar los yacimientos ferríferos en la costa del Pacífico.

Como una característica sorprendente de esta iniciativa individual, debe considerarse su consistencia en cuanto a una clara concepción de los pasos concretos que se han de dar, y el razonamiento según el cual debe desarrollarse en el sitio mencionado una zona industrial. Todos sus esfuerzos, actividades y presiones derivaron de un solo pensamiento invariable: lograr la integración de una región, dentro de un modelo general de desarrollo que se podría etiquetar como independiente. Para Cárdenas fue una aspiración suya e imperativa reservar los recursos existentes de Las Truchas para la explotación llevada a cabo solamente por mexicanos. En este momento, el requisito **par excellence** para el Estado ha sido ver que la posesión del mineral se rescatara de manos ajenas. También fue muy claro que el Estado debía jugar un papel principal respecto a la ejecución del proyecto. Por ningún antecedente se podía pensar en que las necesidades de una región tan subdesarrollada podrían corresponder a los intereses y fines de la inversión privada (extranjera). Simplemente, se requería un esfuerzo más allá de una explotación directa; es decir, se trataba de inducir a un desarrollo integral de la zona. Y ello sólo podía ser asunto del Estado.

A pesar de estas preocupaciones generales, Lázaro Cárdenas sostenía ideas, muy firmes e inteligibles, sobre cómo se debía proceder a establecer un polo de desarrollo. Ya como gobernador del estado de Michoacán, empezó a impulsar la construcción de carreteras y a mejorar las comunicaciones en general. Entre 1934 y 1940, cuando fue Presidente de la República, prosiguió en su empeño de reestructurar la región, más o menos idéntica a la vieja Hacienda de la Orilla. Ordenó a la Secretaría de Econonía, a la de Comunicaciones y a la de Agricultura que hicieran estudios a fondo sobre las posibilidades de desarrollar esta zona. En términos más precisos, la Secretaría de Comunicaciones empezó a proyectar la construc-

ción de una vía férrea entre Uruapan, Michoacán y Zihuatanejo, Guerrero, que, finalmente, en 1941 se trazó nada más para el tramo Caltzonzin — El Márquez y un ramal a Apatzingán. En sus **Apuntes,** Cárdenas es muy claro en cuanto al objetivo de construir este tramo ferroviario. Afirma, categóricamente, que es la vía por la que deben transportarse los minerales "cuando se exploten los yacimientos ferríferos".[28] En 1938 la Secretaría de Comunicaciones abrió una brecha-carretera que, en 1941, llegó hasta 18 kilómetros de Playa Azul. También Cárdenas creó nuevas pautas de tenencia de tierras, basadas en experimentos comunitarios (ejidos). Equipos de técnicos iniciaron la agricultura comercial, introduciendo la palma de coco. Estos dos pasos ayudaron sustancialmente a conectar esta región, anteriormente muy aislada, con los demás estados del país. Obras colaterales, en los años siguientes, y una constante preocupación por el desarrollo de la zona mantuvieron el propósito inalterable de instalar un mecanismo motriz que podía impulsar el cambio definitivo, haciendo posible el "despegue" hacia una futura industria regional.[29]

En esta época también se desarrolla la primera formulación de un plan general para el desarrollo de la zona. En 1937 el Gobierno Federal establece una comisión intersecretarial para proyectar un posible aprovechamiento de los yacimientos de Las Truchas, Michoacán y Plutón, Guerrero. Esta comisión preveía con claridad las diferentes opciones y requerimientos que significaba el levantamiento industrial de la región. Consideraba necesario construir varios ramales de ferrocarril, una planta hidroeléctrica sobre el río Toscano, y un puerto en el estero de Pichi. Asimismo hizo recomendaciones en cuanto a la posibilidad de aprovechar el río Balsas para generar energía eléctrica en el lugar de La Villita de hoy (en ese entonces, llamado Las Tamacuas), y hasta sobre sistemas de explotación minera, sus costos y equipos que se habrían de utilizar. Para el caso de una planta siderúrgica propia, la comisión expresó acertadamente que, a su juicio, era muy factible "aplicar la energía eléctrica que se puede aprovechar en el río Balsas, para establecer una fundición de minerales de fierro en Pichi". Por el hecho de que el estado contaba con pocos recursos, en este periodo la comisión aconsejó "la exportación de minerales, en una primera fase de la explotación, para de ahí obtener fondos que permitieron hacer las instalaciones industriales".[30]

Inclusive, en esta época, cuando Cárdenas apenas había dejado de ser Presidente de la República, seguía sustentando estas mismas ideas, muy

[28] Lázaro Cárdenas, *Obras*, tomo II, *op. cit.*, págs. 32-34.

[29] *Ibid.*, págs. 154-157. (En este renglón, encaja la proyección de una planta siderúrgica en Salamanca, Gto. Apunta Cárdenas que, cuando tuvo a su cargo la gobernación del país, se hacían los estudios necesarios para establecer en este lugar una siderúrgica, la cual podía funcionar utilizando las aguas del Río Lerma).

[30] Véase nota 21.

concretas y detalladas, sobre el futuro aprovechamiento de la zona, según puede verse en sus **Apuntes.** Habla de la potencialidad de esta zona, muy adecuada para crear un centro minero; de las posibilidades de aprovechar las aguas del Río Balsas para generar energía eléctrica y distritos de riego. Además da a conocer sus ideas de cómo transformar al pueblo de Playa Azul en una atracción turística.[31]

Con el bosquejo del "rol" de Lázaro Cárdenas, se han reunido todos los elementos concretos para reconstruir la primera etapa de Las Truchas en la que se manifiesta la tentativa de su mejor aprovechamiento por parte de la nación. Lo que se pretende, a manera de conclusión, es resumir los acontecimientos dentro del marco conceptual.

Conclusiones

Este capítulo fue escrito teniendo en cuenta la formación del conjunto organizacional primario. Por una serie de acontecimientos directos y colaterales surge el **problema** de Las Truchas. En primer lugar, Las Truchas empezó a tomar notable importancia industrial paralelamente al desenvolvimiento general de la economía en la última década del Porfiriato. Eran yacimientos de hierro tan ricos que no era posible dejar de aprovecharlos, considerando su potencialidad industrial. Por el momento, no importa distinguir si fueron extranjeros o nacionales quienes entretuvieron algunos planes de su explotación. Lo que importa es reconocer que sin el "despegue" de la economía porfiriana tampoco Las Truchas hubieran sido un problema. Desde esta perspectiva, entonces, Las Truchas representan un problema económico — industrial. En segundo lugar, las experiencias del Porfiriato y de la época postrevolucionaria señalaron las graves repercusiones de una fuerte dependencia. La nueva Constitución de 1917 incorporó formalmente esta experiencia, volviendo a fijar el alcance de la soberanía nacional. Quedaba establecido legalmente que México, y solamente esta nación, es el dueño absoluto de las riquezas naturales. Las relaciones exteriores entre México y los Estados Unidos se desarrollaron, según las hipotecas de tiempo pasado. Las presiones basadas en supuestas "deudas" de tiempos anteriores ayudaron a fomentar esta idea de que las influencias extranjeras tenían que someterse a control. Por tanto, Las Truchas revelaba también un carácter político. Considerando los grandes esfuerzos por crear una industria siderúrgica propia se requería una mayor protección a los recursos disponibles. Asimismo, se reconocía la necesidad de impulsar regiones sumamente subdesarrolladas económicamente. Entonces, Las Truchas presentaba un problema de planeación económica.

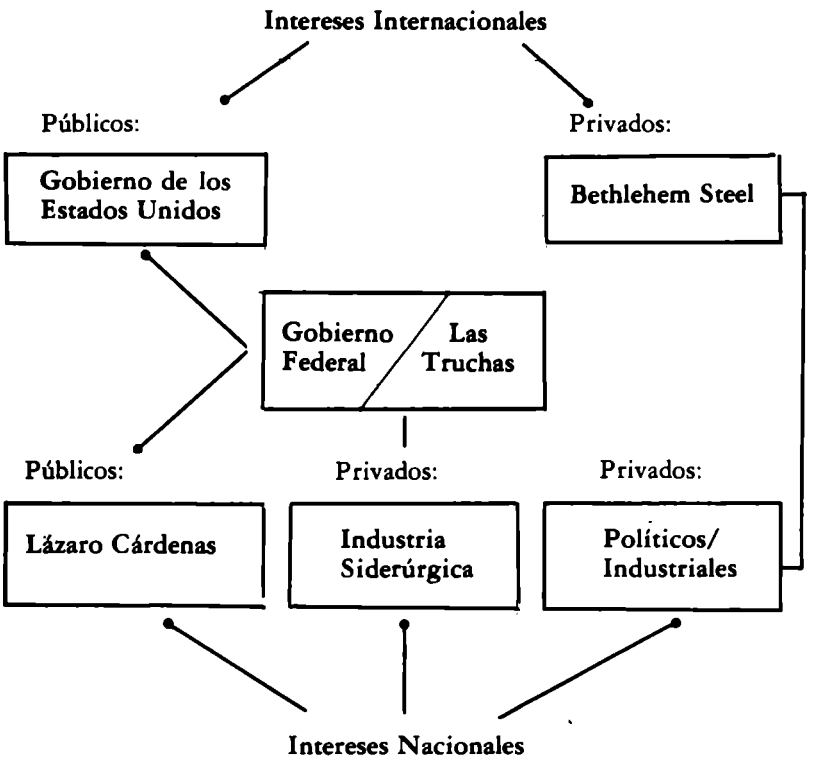
Con el surgimiento del problema, se alinean los protagonistas que forman el conjunto organizacional primario. En esta etapa, todavía poco diferenciada en cuanto al Estado, el conjunto organizacional está compues-

[31] Lázaro Cárdenas, *Obras*, tomo II, *op. cit.*, págs. 32-34.

to de seis actores principales respecto a las relaciones interorganizacionales.

Lo curioso de este conjunto organizacional primario es que todavía no tiene una organización focal ligada directamente con el problema. Lo que ha surgido como organización focal, o mejor dicho, la red focal, es el amorfo Gobierno Federal que, de una u otra manera, ha tratado el problema de Las Truchas. Sin embargo, no hubo una definición del problema referida al conjunto organizacional, apartando definitivamente las relaciones B y C hacia una organización focal determinada. Por un lado, existe el problema fundamental de incorporar los yacimientos de hierro a la reserva nacional, especialmente empujado por Lázaro Cárdenas. Por otro lado, el Gobierno Federal actúa por medio de sus múltiples organismos, alrededor de Las Truchas, sin que haya una congruencia entre el problema de Las Truchas y una (o varias) organizaciones gubernamentales que se podrían denominar focales.

EL CONJUNTO ORGANIZACIONAL PRIMARIO



Respecto a los actores individuales, la **Bethlehem Steel Co.**, mantuvo relaciones primarias cuando al principio trataba directamente del problema de Las Truchas con el gobierno. Una vez rechazada en sus esfuerzos, la empresa cambió de estrategia aliándose con intereses privados nacionales. Esta coalición de tipo C se convierte en una relación organizacional de tipo B y, temporalmente, la empresa consigue sus metas. Sin embargo, la influencia de Lázaro Cárdenas contrarresta estas maniobras. Es el rol organizacional de Cárdenas, quien en sus múltiples funciones como Gobernador, como Presidente, como Secretario de la Defensa, procura frustrar, de una manera manipuladora, estos intentos del primer grupo. Hemos visto que chocan dos concepciones sobre qué hacer con los yacimientos. Sale ganadora aquélla que está en congruencia con el desarrollo de las estructuras económicas. La decisión es contra la explotación privada de la riqueza natural y favorable a la planeación de esta explotación, en vista de las necesidades regionales.

Como influencias colaterales indirectas, por lo que toca a intereses y relaciones **secundarias pasivas,** encontramos a los actores de los Estados Unidos y de la industria siderúrgica nacional. En esta etapa todavía no hacen sentir sus influencias de una manera muy fuerte. Sin embargo, producen un impacto con implicaciones importantes para lo futuro.

En el caso de la industria siderúrgica nacional, la actuación de AHMSA contiene elementos sustanciales que, en relación con la actuación pasada de los Estados Unidos, inician un desarrollo crucial en la estrategia económica de México. Cuando AHMSA pide protección por las repercusiones de la economía estadounidense en el mercado mexicano, en realidad es el gobierno mexicano mismo el que la pide. En efecto, este suceso en el sector siderúrgico incita a dar comienzo a un cambio fundamental en la política de desarrollo por seguir, como veremos en el próximo capítulo.

III. La etapa organizacional 1948-1961: La génesis política del proyecto de Las Truchas

Introducción

En este capítulo se examinarán los acontecimientos relacionados con el problema de Las Truchas, desde 1948 hasta 1961, fecha en la cual termina aparentemente otra etapa en la evolución de Las Truchas hacia su realización. Es una época que se caracteriza por negociaciones intragubernamentales muy intensas. Además de las influencias y presiones a nivel nacional por parte del sector privado/siderúrgico, en el ámbito internacional los Estados Unidos desempeñan un papel sumamente importante. La interdependencia de las relaciones tanto gubernamentales como privadas se vuelven más formales y complejas, precisando paulatinamente los dominios de la lucha organizacional. Aunque aparentemente los individuos siguen tomando parte considerable en los procesos decisorios, son las organizaciones las que, sin intromisión, determinan la resolución de situaciones conflictivas.

El problema de Las Truchas se transforma, entonces, en el proyecto de Las Truchas mediante las intervenciones de un sinnúmero de organizaciones que, de una u otra manera, se muestran interesadas. Las negociaciones intragubernamentales se intensifican causando cambios profundos en lo que se ha presentado anteriormente como el conjunto organizacional primario. En pocas palabras, el asunto o problema de Las Truchas, como veremos más adelante, se vuelve más formal, representando para los organismos involucrados una creciente importancia política. Se observan diferencias muy marcadas a lo largo de los sexenios con respecto a las cuestiones económicas y políticas sobrepuestas a Las Truchas. Además, las posiciones que se negocian entre los organismos gubernamentales experimentan alteraciones violentas, según las situaciones del momento y las reglas puestas en práctica que se tratan de discernir.

El asunto de Las Truchas se institucionaliza con la creación de la Comi-

sión Federal del Tepalcatepec asumiendo el rol de la organización focal. Por consiguiente, el problema de Las Truchas se define como el de la Comisión estatal. Con esta decisión fundamental, se desenvuelven profundos cambios en la constelación interna del conjunto organizacional primario. No solamente cambian las relaciones en el interior de este conjunto, sino que también se transforma en su tamaño, su composición y su dinámica propia. Por lo tanto, este capítulo se ha denominado la **etapa organizacional** del problema de Las Truchas, pues comprende una enorme cantidad de organismos estatales, además de que relega las pautas de intervención del Estado a una interacción principalmente entre organizaciones.

Precedentes a la formulación del proyecto de Las Truchas

Con la incorporación definitiva de los yacimientos ferríferos de Las Truchas a la Reserva Nacional, en 1948 surge, de modo casi automático, estas preguntas: ¿qué hacer con esta riqueza minera en beneficio del país, una vez rescatada del dominio extranjero?, ¿y quién al interior del Estado, se encargará de definir el modo de aprovechamiento así como la planeación y ejecución de las obras requeridas?

En cuanto a la primera pregunta, la administración de Alemán está firmemente decidida a no dejar ociosos los yacimientos. Deben ser explotados de una u otra forma. En lo relativo al aspecto de quién se preocupará de resolver este problema, es muy claro, desde un principio, que solamente podía ser el personaje que había puesto todo su empeño de lograr el rescate y, en general, el que conocía a fondo el asunto de Las Truchas. Por tanto, se encomienda a Lázaro Cárdenas la tarea de planear el posible aprovechamiento de Las Truchas.

También existen condiciones organizacionales muy adecuadas para emprender esta nueva iniciativa, ya que el 14 de mayo de 1947 se había creado, por decreto presidencial, la Comisión del Tepalcatepec, de la que era vocal ejecutivo Lázaro Cárdenas, como parte de una nueva política de desarrollo basada en ciertas cuencas hidrográficas con grandes potencialidades de recursos naturales.[1] Esta comisión tiene por fin el desarrollo de la infraestructura de la cuenca del Río Tepalcatepec, aprovechando las condiciones hidráulicas para generar energía eléctrica; instalando medios de comunicación para una mayor integración de la zona; impulsando actividades industriales y agrícolas para aumentar la riqueza regional; y prosiguiendo en los estudios necesarios para planear el desarrollo general de la región.

Es así como, el 8 de julio de 1948, Cárdenas envía una carta-memorán-

[1] Para más detalles, véase Barkin, David & Timothy King. *Desarrollo económico regional, enfoque por cuencas hidrológicas de México* (México, Siglo XXI, 1975, 2a. ed.,).

dum al Presidente Alemán en la cual presenta planes para desarrollar integralmente la cuenca del Río Tepalcatepec. Se presta especial atención al posible aprovechamiento de los yacimientos de fierro de Las Truchas. Considera la construcción de una planta siderúrgica en el puerto de Zihuatanejo, el cual, por un lado, ya tiene ciertas instalaciones rudimentarias y, por otro, no se ubica demasiado lejos de los depósitos ferríferos. Pero la iniciativa de Cárdenas no se limita únicamente a la creación de una simple empresa siderúrgica, sino que también señala el camino que debe seguirse para el desarrollo de toda una zona, comenzando por una industria motriz. Abarca proposiciones adicionales, como la de terminar un tramo de ferrocarril de Nueva Italia a Zihuatanejo y, en general, el levantamiento de obras infraestructurales. Con base en este planteamiento, solicita expresamente la autorización con el fin de "verificar un estudio para el desarrollo de un programa de explotación de los minerales de Las Truchas, ubicados en el estado de Mich., y de Plutón, en el estado de Gro., hasta el establecimiento de una planta siderúrgica en el puerto de Zihuatanejo".[2]

Es una contestación al encargo oficial para la Comisión del Tepalcatepec que el Primer Mandatario le había conferido "para que estudie y proyecte el aprovechamiento de los criaderos ferríferos de Las Truchas ubicado en el Municipio de Arteaga, Mich., hasta el establecimiento de una planta siderúrgica".[3] Constituye también una contestación en el sentido de aclarar más ampliamente las actividades de la Comisión más allá de una simple siderúrgica; a saber, su innegable vinculación con un desarrollo integral de la región a partir de esta industria motriz. En este nivel corrige aparentemente las intenciones del gobierno central. No obstante, el problema de Las Truchas se vincula, por vez primera, organizacionalmente, con una estructura gubernamental que, de una manera creciente, se identificará completamente con ella.

El momento de presentar esta proposición no puede haber sido más oportuno. No solamente respecto a una política más dinámica de nuevas exploraciones, sino también por lo que se refiere a producir simplemente más acero, surgen ciertos estímulos adicionales que dejan aparecer a esta iniciativa bajo una luz muy favorable. Se anuncian en los Estados Unidos nuevas restricciones a la exportación de productos siderúrgicos. La situación económica del vecino país determina claramente el radio de acción para el gobierno mexicano en esta época tan difícil de la postguerra En 1947 la producción estadounidense de acero llega a 77 millones de toneladas, con la que cubre el 56% del consumo mundial. Y todavía esto no satisface ni la demanda mundial ni la doméstica, pues hay una ausencia casi completa de los antiguos poderes industriales de Europa que se encuentran

[2] Lázaro Cárdenas, *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, presentación de Elena Vázquez Gómez (México, Siglo XXI, 1974), tomo I, pág. 221.

[3] Comisión del Tepalcatepec, 1958, pág. 3.

en plena reconstrucción. Para dar un ejemplo, Alemania, que produjo 23 millones de toneladas de acero en 1939, produce ahora, en 1947, sólo 3.9 millones.[4] Teniendo en cuenta esta situación para países importadores de acero como México, no hay otro recurso que disminuir su dependencia económica, impulsando la producción doméstica. Para México, especialmente, es urgente ampliar su capacidad productora, en vista del progreso económico que, desde principios de la década, se viene efectuando. Precisamente en el año de 1947 México señala el mayor déficit entre producción (290,668 toneladas) y consumo (749,346 toneladas) hasta entonces. Los 458,678 toneladas, que tenían que importarse casi exclusivamente de los Estados Unidos, superaron por poco el déficit del año anterior que alcanzaba 412,841 toneladas.[5] Era razonable impulsar urgentemente planes para expandir la producción doméstica, porque se veía efectivamente el peligro de frenarse e, incluso, anularse las aspiraciones desarrollistas de México.

Ahora bien, la base de cualquier plan serio para desarrollar los yacimientos y la zona constituía, sin duda alguna, la magnitud de la riqueza minera. Aunque se habían reanudado las exploraciones en 1946, la labor empieza realmente en mayo de 1949, cuando el Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Naturales, bajo el patrocinio de la Comisión del Tepalcatepec, y por acuerdo de la Secretaría de Economía, emprende los análisis sistemáticos para determinar, en forma definitiva, el volumen de los yacimientos ferríferos. Estas exploraciones se llevan a cabo con largas interrupciones y de una manera inconstante hasta agosto de 1951.[6]

A estas exploraciones geológicas se reduce el único esfuerzo para el aprovechamiento de Las Truchas por lo tocante a acciones concretas bajo el régimen de Alemán. Aparecen, sin embargo, noticias de vez en cuando que dan a conocer algún proyecto conectado con el desarrollo de la zona. Por ejemplo, en la última semana de febrero de 1949, cuando Orive Alba, secretario de Recursos Hidraúlicos, recorre con Lázaro Cárdenas la zona de Melchor Ocampo, se anuncia que existe el plan de construir una "carretera costeña pasando por la Villita, donde se intenta construir un puente de 200 metros de longitud" sobre el Río Balsas.[7] Pero todo queda en planes y proyectos. No es sino hasta fines del mandato de Alemán cuando los asuntos en materia siderúrgica recobran cierto dinamismo.

Un primer acontecimiento es, en 1951, la creación del Comité para la Explotación Minera, bajo cuya tutela se encuentran los yacimientos de Las

[4] *Tiempo*, vol. 14, núm. 341 (12/XI/1978).

[5] Cole, William E., *Steel and Economic Growth in Mexico* (Austin, The University of Texas Press, 1967), págs. 66-67.

[6] Eduardo Mapes *et al.* "Los yacimientos ferríferos de Las Truchas", *Boletín del Consejo de Recursos Naturales no Renovables*, núm. 46.

[7] *Tiempo*, vol. 14 núm. 358 (11/III/1949).

Truchas.[8] Su función principal es coordinar los esfuerzos de planeación y producción del sector siderúrgico para determinar las necesidades futuras de acero. Este paso muestra muy claramente el interés del Gobierno en el desarrollo de la industria pesada de acero.

A principios de 1952, Alemán, en una conferencia de prensa, anuncia que se han "concluido los planes" (principalmente de este Comité) para "crear, cerca de Puerto Marqués (Acapulco), en la costa del Pacífico, la planta siderúrgica más importante que existirá desde San Francisco hasta Patagonia".[9] Detalladamente, el Presidente especifica algunas características de este proyecto industrial que, desde todos los ángulos, representa la creación de un verdadero polo de desarrollo.

La idea principal es establecer un puerto intermedio, cuya situación geográfica permita igual acceso a los yacimientos carboníferos cercanos, en la costa de Oaxaca, y los ferríferos próximos al litoral de Michoacán, Guerrero, Jalisco y Colima. Concretamente, se piensa en los yacimientos incluidos en el cuado III-1.

Por la ubicación, casi todos los yacimientos se encuentran cercanos a la costa; por tanto, se piensa en establecer una planta siderúrgica a "medio camino" hasta Acapulco. Por lo que se refiere a los yacimientos carboníferos, se ha aseverado que la cuenca de carbón de la Mixteca, en Oaxaca, debe proporcionar la materia prima. Esta proposición se basa en un estudio que hizo el Banco de México en 1949, en el cual juzgó factible el aprovechamiento de aquellos yacimientos. Alemán es también bastante específico sobre las obras necesarias de infraestructura. Dice que se proyecte un puerto comercial (50 millones de pesos), un aeropuerto y la prolongación del tramo de ferrocarriles.

Cuadro III-1

UBICACION DE LOS YACIMIENTOS FERRIFEROS, SEGUN SU GEOGRAFIA, TAMAÑO Y SITUACION DE TRANSPORTES

Estado	*Yacimientos*	*Tamaño*	*Situación de Transporte*
Colima	El Mamey	20	45 km., se requieren de vía hasta Manzanillo.
Jalisco	Pihuamo	—	———————————————
Michoacán	Aquila	22+	12-15 km., de la costa; corta distancia del FFCC
	Las Truchas	30+	de Apatzingán a Zihuatanejo.
Guerrero	Plutón	6-8	12 km., de la ensenada de Petacalco.

Fuente: *Tiempo*, vol. 20, núm. 506 (11/I/1952).

[8] Lázaro Cárdenas, *Obras. Apuntes, 1941-1956* (México, UNAM, 1973), tomo II, pág. 428 (18/I/1951).

[9] *Tiempo*, vol. 20 núm. 506 (11/I/1952).

Curiosamente, no se percibe nada, ni antes ni después de esta declaración, sobre la construcción de un polo de desarrollo cerca de Acapulco, para aprovechar los yacimientos ferríferos y carboníferos en la costa del Pacífico. Desde la perspectiva del régimen de Alemán en su último año, este plan debe considerarse como un intento de programar los siguientes pasos del nuevo régimen que está por instalarse al fin del mismo año. Aunque dos semanas después, el 14 de enero de 1952, Alemán anuncia que los yacimientos de Las Truchas serán desarrollados sin ayuda extranjera, no se dan pasos concretos posteriormente.[10] Esta declaración, al igual que la anterior, representa simplemente ciertas manifestaciones de la vieja administración, que prepara el terreno para que la siguiente saque provecho de lo que se ha adelantado. Y, efectivamente, así acontece, aunque no en el sentido alemanista.

Desde el principio de su mandato, Ruiz Cortines incluye en sus planes el desarrollo de la zona de Las Truchas. En su gira como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia, declara en Morelia, el 2 de marzo de 1952, que una vez elegido Presidente se esforzará por lograr "la creación de industrias y plantas empacadoras, grandes y pequeñas presas, unidades eléctricas, el Ferrocarril Uruapan-Apatzingán-Zihuatanejo", entre otras obras.[11] Alude ya directamente a la apertura de la región. Sin embargo, en su mismo discurso, menciona explícitamente el problema de Las Truchas cuando afirma que "los acuerdos que dicte su Gobierno, relativos a Michoacán, consistirán... en aprovechar, en beneficio de la siderúrgica nacional, los yacimientos de Las Truchas - 150,000,000 de toneladas de hierro".[12] Aunque no se refiere a ningún proyecto específico, como el de Acapulco o el de Las Truchas, Ruiz Cortines da a entender que contrae el firme compromiso de utilizar esta riqueza minera para la industria nacional. Por el otro lado, no distingue entre diferentes posibilidades de su aprovechamiento, ni se compromete más allá de seguir una política general para acrecentar las actividades del sector dedicado a la rama del acero.

Cuando el 1o. de diciembre de 1952 Ruiz Cortines asume el poder, se enfrenta a las hipotecas de la administración anterior, que había llegado a alcanzar un desarrollo económico sin precedentes. En los primeros dos años de su régimen tiene que superar una serie de dificultades, la más importante de ellas se hace evidente en la devaluación del peso en abril de 1954. A partir de esta fecha, el ascenso económico alcanza otra vez los resultados "acostumbrados".[13]

[10] Hofstadter, Dan, ed., *México 1946-1973* (New York, Facts on File Publication, 1974), pág. 48.

[11] *Tiempo*, vol. 20, núm. 515 (14/III/1952).

[12] *Ibid.*,

[13] Sobre el periodo de Ruiz Cortines y el siguiente de López Mateos que se caracterizaron

En cuanto a la intervención del Estado en la economía, se establecen ciertas normas desarrolladas específicamente entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Economía (Industria y Comercio). En primer término, se asegura que las inversiones en obras públicas no deben decrecer. Sin embargo, es fundamental disponer de ciertos criterios un tanto discriminatorios, especialmente basándose en la eventualidad de que aumente la tasa inflacionaria. En segundo lugar, debe darse prioridad a las obras ya en construcción, mientras que, para las de nueva creación, se seleccionarán aquéllas que reditúen mayores beneficios. Por último, "el Gobierno permanecerá alerta ante las contingencias de la economía y de los factores externos para intensificar los gastos públicos, si ello fuere necesario, y alentar a la banca privada en el desarrollo de sus operaciones".[14] Este acuerdo revela la estrategia general de la nueva administración, la cual se propone **consolidar** los avances realizados durante el régimen de Alemán. Aparece un nuevo conservadurismo, que constituye algo así como un contrapeso a las repercusiones del tiempo pasado, sobre todo, en vista de las actuales presiones inflacionarias. Se frenaron las inversiones públicas, pero no se estancaron. Al contrario, el Gobierno promueve incluso una nueva estrategia de desarrollo, captada a través del "slogan" de una "Marcha Hacia el Mar".

El nuevo Gobierno proyecta incorporar y desarrollar áreas descuidadas anteriormente. Un plan semejante se propuso realizar Avila Camacho; el cual consistía en sacar de su atraso económico a la tierra caliente. Lo que se pretende concretamente ahora es implementar la infraestructura más elemental en las regiones litorales de México, promoviendo a la vez su industrialización, especialmente la pesca y el comercio en general. Dentro de este contexto de dificultades económicas, y con una nueva visión del plan de desarrollo, debe ubicarse el problema específico de la industria siderúrgica, y, como caso particular, el de Las Truchas.

En su primer Informe, en 1953, Ruiz Cortines enfatiza un fuerte compromiso con la industria pesada:[15]

> Es también necesario desarrollar coordinada y vigorosamente la industria siderúrgica, conservando y explotando de manera racional los yacimientos de

como etapas de restricción y estancamiento económico existen varios relatos excelentes y a la vez sencillos. Véase Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México* (México, Diana, 1969, 3a. ed.). Lerner de Sheinbaum, Bertha & Susan Ralsky de Cimet, *El poder de los presidentes* (México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., 1976). Pellicer de Brody, Olga & Esteban L. Mancilla, *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador* (México, El Colegio de México, 1978).

[14] *Tiempo*, vol. 23, núm. 587 (3/VIII/1953).

[15] *Tiempo*, vol. 23, núm. 592 (7/IX/1953).

mineral de fierro y buscando una mejor utilización y expansión de las plantas de acero.

Esto es un indicio más de que no se pretende parar la carrera de aumentar las capacidades de producción.

Mientras tanto, Cárdenas tampoco descansa, engolfado en su proyecto de Las Truchas. En una reunión convocada por Eduardo Chávez, secretario de Recursos Hidráulicos, Cárdenas presenta a los invitados, Gilberto Loyo (Secretaría de Economía), Ramírez Ulloa (Comisión Federal de Electricidad), Antonio Bermúdez (Petróleos Mexicanos), y Praxedis Balboa (subdirector de PEMEX), sus planes para el posible aprovechamiento de los recursos mineros en Las Truchas. Advierte las grandes dificultades que tuvo el gobierno mexicano al incorporar dichos yacimientos a la Reserva Nacional. Después se vuelve más explícito y pide, concretamente, "al secretario de Economía, que se continúen los estudios de estos yacimientos", con la finalidad de establecer posteriormente una planta siderúrgica. Cárdenas sugiere que el lugar más adecuado podría ser Manzanillo, "por contar con vía férrea y estar situado en punto medio, con base en la ubicación de los yacimientos de fierro de Colima, Jalisco, Sinaloa, Michoacán, Guerrero y Oaxaca".[16]

Deliberadamente, Cárdenas trata de presentar, desde antes, la viabilidad del proyecto al nuevo gabinete, a la vez que indicarle su gran potencialidad dentro del marco de desarrollo visualizado por Ruiz Cortines. La implementación del programa de la "Marcha Hacia el Mar" hace que Manzanillo se vuelva paulatinamente más atractivo como centro para el establecimiento de una planta siderúrgica, pues lleva la ventaja por sus instalaciones portuarias ya existentes. En marzo de 1954 se anuncia la continuación de los trabajos de mejoramiento infraestructural, entre los cuales figuran la ampliación de rompeolas, la construcción de un puerto interior, mediante la apertura de un canal dragado de la laguna, la construcción de vías de ferrocarril de acceso al puerto y la terminación de la carretera Jiquilpan-Manzanillo.[17] Por lo menos estas son las intenciones. Cárdenas se propone usar tal programa como vehículo para realizar sus planes particulares de Las Truchas.

Al mes siguiente Ruiz Cortines anuncia nuevas iniciativas para empujar las industrias básicas. Dice que su Gobierno "ha iniciado una serie de estudios e investigaciones conducentes a la explotación coordinada de los yacimientos ferríferos y carboníferos, localizados en las diversas zonas de la República, sentando así las bases de una bien estructurada industria pesada".[18] Asimismo, el secretario de Economía declara que se creará una

[16] Cárdenas, Lázaro, *Obras. Apuntes, 1941-1956, op. cit.*, pág. 530
[17] *Tiempo*, vol. 24, núm. 618 (8/III/1954).
[18] *Tiempo*, vol. 24, núm. 623 (12/IV/1954).

Comisión Coordinadora de la industria siderúrgica, integrada por representantes de la Secretaría de Economía, el Banco de México y Nacional Financiera, S.A. Se señala que su oficio será "planificar los desarrollos futuros de la industria siderúrgica del país y buscar la forma de coordinar la explotación de los yacimientos de hulla (carbón blanco) y los de hierro".[19] Se dice también, que ayudará a plantear las necesidades de infraestructura como vías de comunicación y transporte. Todo ello indica que el Gobierno se ha decidido a fomentar las actividades de este importante sector de la economía. No obstante es un intento poco forzoso, ya que la administración se limita a la coordinación de las actividades y la protección de la industria misma. En el fondo, se rechaza la participación directa del Estado en la planeación del sector siderúrgico.

El secretario de Economía expresa esta línea en la política gubernamental, durante una reunión con los directivos de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (CNIHA), el 3 de febrero de 1954. Advierte que el papel del Estado se presta a la intervención en la economía sólo en los casos en que el interés social o nacional lo requiera y cuando los particulares lo soliciten. La intervención del sector público tiene por meta fundamental estimular y coordinar las operaciones económicas que corresponden principalmente a la iniciativa privada. Esta reunión, obviamente, tuvo la finalidad de tranquilizar al sector privado frente a los movimientos gubernamentales dirigidos a la planeación económica del sexenio. Como un gesto de buena fe, el Gobierno se compromete a proporcionar ayuda directa a la industria acerera. Ruiz Cortines ordena que, en todas las construcciones del sector público, debe emplearse, por lo menos, un 50% de varilla corrugada de fabricación nacional. Este ejemplo ilustra la estrategia básica para el desarrollo de la nueva administración. El Estado debe hacer lo posible para mantener un papel muy reducido, concentrándose en las actividades de coordinación y de protección, y aumentando a la vez la eficiencia de la producción en la industria nacional. La creciente atención al sector siderúrgico también puede expresarse en cifras. Mientras que en 1948 el Estado otorgó créditos con un monto total de 28.9 millones de pesos, en 1953 tomaron un incremento de 138.1 millones de pesos; un aumento considerable en cinco años.[20]

En estas circunstancias, caracterizadas por una política de fomento a la industria siderúrgica y por una planeación general de las inversiones públicas, deben ubicarse las instrucciones a la Comisión del Tepalcatepec, reiterando la orden que ya se había dado en 1948 bajo el régimen de Alemán. El 3 de diciembre de 1954, en oficio núm. 7715, el secretario de Economía, por acuerdo del Ejecutivo Federal dicta:

[19] *Ibid.*
[20] *Tiempo*, vol. 25, núm. 626 (3/V/1954).

> Me es grato comunicarle que, por acuerdo del C. Presidente de la República, se le autoriza para que con elementos de la Comisión del Tepalcatepec... y con los demás que estime utilizables, efectúe los estudios y proyectos necesarios para el aprovechamiento, en beneficio del desarrollo económico de la Nación, de los criaderos ferríferos de Las Truchas situados en el Estado de Michoacán, **hasta el establecimiento de una planta siderúrgica y la realización de las instalaciones y obras que requiere la explotación conveniente de los citados criaderos.**

Por lo menos, en este momento, existe una primera referencia que va más allá de un simple estudio de factibilidad que abarca solamente la construcción de una planta siderúrgica. Ya se amplifica el enfoque, incluyendo posibles obras de infraestructura que tengan importancia para el proyecto principal. Asimismo, con esta declaración oficial, se le ha encomendado a la Comisión del Tepalcatepec como representante organizacional de lo que anteriormente se había denominado como un problema de desarrollo. La potencialidad que implicaba este problema se convierte en una realidad más concreta. Las Truchas empieza a institucionalizarse.

El proyecto de la Friedrich Krupp Industriebau

La empresa alemana **Friedrich Krupp Industriebau,** una dependencia de la misma firma especializada en la construcción de instalaciones industriales completas, funda una Oficina Técnica en febrero de 1955 en la Ciudad de México. Por mediación de su representante hace contacto personal, casi inmediatamente, con Lázaro Cárdenas, vocal ejecutivo de la Comisión del Tepalcatepec (CdT). Se desarrolla rápidamente un **rapport** de trabajo excelente entre la Comisión y la Krupp Oficina Técnica (KOT). Dos meses posteriores a la inauguración de esta sucursal en México, se envía un primer informe a la casa matriz en Essen, Alemania Federal, sobre la posibilidad de un proyecto siderúrgico en Las Truchas. El 12 de mayo de 1955 el departamento de Krupp Export dirige la primera comunicación oficial al general Cárdenas, ofreciéndole su asesoría para la realización del proyecto. En este documento Krupp expone una serie de ideas muy concretas acerca de cómo desarrollar las concepciones de planeación y de cómo proceder en los detalles de la implementación. Insiste en que únicamente un estudio general y completo, conducido por un solo régimen, puede asegurar la terminación adecuada, en caso de que se decida llevar a cabo la obra. En este memorándum expresa los puntos más sobresalientes, basados en las siguientes consideraciones preliminares:

a) estudio del mercado, según las necesidades actuales y futuras;
b) estudio y planificación de transportes;
c) estudio de los factibles procesos de reducción;
d) estudio y desarrollo del proceso más económico de reducción;

e) planeación de una planta hidroeléctrica o termoeléctrica para la planta siderúrgica;
f) estudio y planeación de viviendas y estructuras urbanas; y
g) estudio y planeación de industrias afiliadas a ser contratadas o en coordinación con la planta siderúrgica.

Esta propuesta abarca una amplia gama de problemas que comienzan por la justificación comercial, financiera y económica, y que contienen, a la vez, aspectos técnicos relativos a los procesos de reducción, sin olvidarse de las consideraciones necesarias para la plena creación de un polo de desarrollo. Krupp ofrece formular un anteproyecto mucho más concreto; en el momento en que se le acepte como empresa consultora para la Comisión del Tepalcatepec.

Cárdenas responde favorablemente a esta iniciativa dos meses más tarde. Exige, sin embargo, ciertas normas para una futura colaboración. Krupp se declara conforme, básicamente, con las modificaciones propuestas. Acepta la exigencia de la CdT acerca de que la evolución del proyecto, desde el principio, debe seguir pautas determinadas previamente por una comisión mixta representada por ingenieros mexicanos y alemanes. Es el general Cárdenas quien insiste particularmente en una estrecha colaboración entre mexicanos y alemanes, en beneficio de los primeros, que tendrán las grandes ventajas de un intenso aprendizaje.

Cárdenas se muestra muy satisfecho de la respuesta de Krupp. Los lazos de colaboración entre los dos organismos se vuelven cada vez más concretos. En noviembre del mismo año, KOT entrega una propuesta preliminar sobre un contrato de asesoría general. Aceptando en principio la oferta de Krupp, la CdT se decide un mes más tarde a favor de esta empresa, dejando fuera de competencia a varios interesados de los Estados Unidos, de Inglaterra y también de Alemania Federal.

El año de 1956 está dedicado, en su totalidad, a la afinación de detalles para alcanzar las condiciones óptimas de un contrato que satisfaga a las dos partes. En febrero KOT entrega un estudio preliminar que fue solicitado apresuradamente por la Comisión. Este "Estudio sobre la construcción de una planta siderúrgica en Las Truchas" concibe el proyecto como un conjunto íntegro en el que no pueden faltar las obras colaterales de infraestructura, como son las que se refieren a un puerto de altura y una presa hidroeléctrica que contendrá las aguas del Río Balsas, a la vez que proporcionará la energía necesaria para el futuro complejo industrial. Es el argumento principal que, al presente, necesitaba la CdT para no presentar el proyecto de Las Truchas como un asunto aislado, sino como factor motriz para un esquema completo de desarrollo regional.

Esta posición que se expresa en el pequeño estudio (20 páginas) concuerda abiertamente con aquellas ideas que había dado a conocer la Comisión desde hace tiempo. Cárdenas, entonces, se muestra bien dispuesto a

aceptar sus conclusiones. En seguida pide una oferta concreta para un contrato formal de asesoría. Como condición principal para su otorgamiento, ambos contratantes coinciden en que este contrato debe ser liquidado sólo en el caso de que Krupp no obtuviera la ejecución de la obra. El 4 de junio de 1956 Krupp entrega su oferta oficial de contratación por 960,000 DM, alrededor de 3,000,000 MN, cantidad que será liquidada el 1o. de julio de 1960, en caso que le sea denegada la edificación de la planta siderúrgica.

En los siguientes meses, la Comisión y Krupp detallan conjuntamente las especificaciones, obligaciones y responsabilidades de cada uno de los socios, que debe contener el contrato definitivo. En diciembre del mismo año, la empresa alemana entrega una versión modificada, según los deseos de la Comisión. Ahora Krupp se compromete a efectuar su labor en tres etapas, con estudios previos fundamentales (**grundsätzliche Voruntersuchungen**), un anteproyecto (**Vorprojekt**) y un proyecto definitivo (**Hauptprojekt**). Aceptan que todo ello constituye una secuencia, cada parte de la cual es sujeta a intervenciones, revisiones y la aprobación definitiva que debe dar la CdT antes que se prosiga con la etapa posterior.

En enero de 1957, Nacional Financiera se declara dispuesta a avalar el contrato. En febrero y marzo del mismo año, quedan terminados los trabajos jurídicos y técnicos, para redondear las estipulaciones del contrato. Desafortunadamente, en abril surgen desavenencias entre la Comisión y Krupp, que terminan temporalmente con la colaboración de ambos organismos, pero que, sin embargo, no impiden finalmente la renovación de sus relaciones. Krupp había insistido en que, si hubiera diferencias entre los contratantes, debían recurrir a un tribunal de arbitraje internacional, mientras que la Comisión y Cárdenas argumentaban que esto solamente correspondía a cortes mexicanas. Krupp cede al fin. Es así como el 13 de junio de 1957, en Uruapan, Mich., firman un contrato la Comisión del Tepalcatepec y Nacional Financiera, por una parte, y la Friedrich Krupp, por la otra, por medio de su representante en México. El convenio compromete a este último a efectuar los estudios necesarios para la construcción de una planta siderúrgica en Las Truchas.

Inmediatamente después de haber celebrado el convenio del contrato general, Krupp comienza la recolección de los datos indispensables para hacer los estudios previos fundamentales, cuyos resultados se entregan en marzo de 1958.[21] En términos generales, el trabajo sorprende por la amplitud de los problemas considerados. Sin embargo, es posible discernir tres grandes áreas de preocupación, a las cuales Krupp trata de dar respuestas. Intenta:

1) aclarar la viabilidad general de un proyecto siderúrgico con base en la

[21] Friedrich Krupp Industriebau, "Projekt Hüttenwerk "Las Truchas", Michoacán: Grundsätzliche Voruntersuchumgen (Essen, Alemania Federal, enero de 1958).

explotación de los yacimientos ferríferos de Las Truchas, teniendo en cuenta, con más detalles, las condiciones predominantes, como materias primas, energía eléctrica, ubicaciones, precios, etc.;

2) ubicar el procedimiento metalúrgico más adecuado para la planta en las circunstancias descritas arriba; y
3) determinar la rentabilidad del proyecto.

En cuanto al primer punto, la Comisión del Tepalcatepec pone en discusión el proyecto de la planta siderúrgica, la cual debe tener dos etapas en su realización, cada una con una capacidad instalada de 250,000 toneladas anualmente. El programa de producción propuesto abarca:[22]

160,000 t. arrabio acerado
80,000 t. palanquilla
140,000 t. varilla
120,000 t. perfiles

Todos los datos disponibles para hacer el estudio los proporciona la Comisión, la cual insiste en una visión general de los problemas, incluyendo los de la materia prima, energía, transportes, precios y salarios. Krupp comprueba que, con base en los datos sobre estas áreas, el proyecto tiene un potencial muy grande. Los yacimientos ferríferos son de la más alta calidad, aunque también contienen un elevado porcentaje de azufre. Por lo concerniente al volumen, Krupp afirma que, según los cálculos hechos sobre las reservas seguras por organismos mexicanos, hay una base material suficiente para una planta siderúrgica con una capacidad de 500,000 toneladas al año. Sin embargo, recomienda comprobar nuevamente estas reservas seguras. Con respecto a otras materias primas, la empresa consultora juzga suficientes las que provee el país; como son el carbón de Coahuila, caliza de Guerrero, etc.

Krupp sostiene también discusiones sobre la ubicación de la planta siderúrgica. Señala que el sitio de Las Truchas sería óptimo, construyéndose el puerto de altura y un tramo de ferrocarril para el abastecimiento de materia prima, específicamente de carbón, al mismo tiempo que los productos terminados se encuentran con salida a los mercados de consumo. En todo lo restante, Las Truchas cuenta con las condiciones más favorables. Tiene agua en abundancia y dispone de energía eléctrica, suministrada por la presa del Infiernillo en vías de realización. Con base en los precios del momento, Krupp calcula la costeabilidad del proyecto y concluye que sí es altamente aconsejable.

La empresa propone dos procedimientos de reducción: la reducción eléctrica en horno de cuba baja o el alto horno. Cada uno tiene sus ventajas y

[22] *Ibid.*, pág. 4.

desventajas. Brevemente, se puede discernir lo siguiente: la reducción por alto horno requiere insumos eléctricos relativamente bajos. Para una tonelada de acero se calculan alrededor de 70 kvh. Incluso una planta siderúrgica, con base en alto horno, puede producir su propia energía eléctrica, aprovechando el gas que se forma durante los procesos de reducción. Concluye Krupp, categóricamente, que "la cuestión de abastecimiento con energía eléctrica, en el caso del alto horno es irrelevante para decidir sobre la ubicación de una planta siderúrgica".[23]

Por el contrario, en el caso de la reducción eléctrica, este problema figura como el más prominente. Según Krupp, para producir una tonelada de acero se necesitan entre 2,550 y 2,650 kvh. Entonces, para la primera etapa de la planta siderúrgica, se concibe una capacidad instalada de 250,000 toneladas al año, con productos acabados y con un consumo correspondiente de energía eléctrica de más o menos 1,000 millones de kvh. La segunda etapa eleva la capacidad de producir acero al doble de 500,000 toneladas, doblándose también las necesidades de la energía eléctrica.

La decisión de proceder solamente en dos etapas, en vez de tres, está estrechamente ligada con la construcción de la futura presa del Infiernillo. Desde sus comienzos, la construcción de la planta siderúrgica se había concebido en tres etapas, que van desde 125,000, 250,000 hasta 500,000 toneladas de capacidad. Pero interviene la presa del Infiernillo, en el sentido de que no puede construirse con un tamaño más reducido, para que el suministro de energía eléctrica se adecúe a las necesidades de la planta. Curiosamente, la generación de la energía eléctrica sería demasiada para la primera etapa de la planta siderúrgica; así que hubieran quedado grandes volúmenes de corriente ociosos. Asimismo, estos excedentes no podían aprovecharse para otros propósitos, pues en un momento posterior iban a abastecer las siguientes etapas de la siderúrgica. Entonces se invierten los planes para consolidar dos etapas solamente.

Premisa fundamental para el procedimiento metalúrgico con base en el horno eléctrico, comprueba que es aplicable sólo en los casos en que se cuente con energía eléctrica extremadamente barata y en cantidades suficientes. **En este instante, la ubicación de la planta depende de la cercanía de una fuente energética de gran capacidad.** Señala la empresa que la construcción de la planta hidroeléctrica del Infiernillo abre la posibilidad de considerar la reducción eléctrica como una alternativa viable. Además, la planta siderúrgica y la presa deben permanecer juntas, porque transportar la energía eléctrica a distancias más grandes significa costos muy elevados.

Por lo que se refiere a medios de reducción, las diferencias entre las dos

[23] *Ibid.*, pág. 23.

posibilidades son muy marcadas. Mientras que el alto horno necesita cierto tipo de carbón coquizable, el procedimiento de reducción eléctrica puede utilizar carbón de calidad más baja. Además, esta última alternativa requiere sólo la mitad de carbón que consume un alto horno. Considerando la relativa escasez de carbón coquizable en México, se presenta un argumento más a favor de la reducción eléctrica. No obstante, para los dos procedimientos la cuestión de transporte del coque sigue siendo significativa. Finalmente, Krupp considera tres remedios para la planta siderúrgica **en situ** de Las Truchas:

1. Reducción eléctrica, utilizando carbón de Coahuila.
2. Reducción eléctrica, utilizando el carbón de Sonora.
3. Reducción con alto horno, utilizando el coque de Coahuila.

Tabla III-2

GASTOS DE INVERSION ESTIMATIVOS
(En Millones de US $)

Etapas y procedimientos	*1a. Etapa 250 000 t/año productos de venta*		*2a. Etapa 500 000 t/año productos de venta*	
	A	B o C	A	B o C
1. Planta de hornos eléctricos de cuba baja	9.0		17.0	
2. Planta de altos hornos		11.9		21.0
3. Acería de soplado de oxígeno (procedimiento LD) incl. la planta de oxígeno	12.0	12.0	22.0	22.0
4. Talleres de laminación	23.7	23.7	42.2	42.2
5. Central de energía para la planta siderúrgica	1.2	4.3	2.4	8.6
6. Instalaciones auxiliares y secundarias	32.1	35.1	58.4	62.2
7. Total de gastos de inversión	78.0	87.0	142.0	156.0
8. Gastos en moneda extranjera	48.0	54.0	88.0	98.0
9. Gastos en moneda del país	30.0	33.0	54.0	58.0

Nota A - Horno eléctrico de cuba baja, ubicación Las Trucha;
B - Alto horno, ubicación Las Truchas;
C - Alto horno, ubicación Morelia.

Fuente: *Friedrich Krupp Industriebau*, "Proyecto de la Industria Siderúrgica de Las Truchas, Mich.: Estudios Previos", (Essen, Alemania Federal, enero de 1958), pág. 59.

Las primeras dos posibilidades deben considerarse únicamente para Las Truchas. Existe mayor flexibilidad ubicando la planta en el interior del país, en el caso del alto horno. En cuanto a la aceración, Krupp aconseja utilizar el procedimiento LD a chorro de oxígeno.

Al final Krupp considera también ciertos problemas de capacitación del personal en escuelas especializadas y propias de la futura empresa, la urbanización y problemas de transportes, y hasta la creación de un servicio médico en la planta.

También aventura algunas estimaciones de las inversiones requeridas como señala el cuadro III-2. En cuanto a sus cálculos de la eventual rentabilidad, Krupp afirma que "el resultado de los estudios... hace esperar, en todos los casos examinados, una rentabilidad de la planta que, por cierto, será mayor en la segunda etapa que en la primera. Además, se observa que, en ambas etapas, se consigue la máxima rentabilidad, instalándose la planta siderúrgica en el sitio Las Truchas y reduciendo el mineral en horno eléctrico de cuba baja con carbón de Sonora". Y continúa: "la subsiguiente fabricación de acero, según el procedimiento de soplado de oxígeno LD (a chorro de oxígeno)..., promete una buena rentabilidad de la planta siderúrgica".[24] Estas conclusiones —Krupp lo enfatiza constantemente— están sujetas a ciertas condiciones, especialmente al suministro de energía eléctrica en cantidad suficiente y **a precio muy reducido**. Sin esta premisa fundamental solamente debe considerarse la reducción en alto horno.

La Comisión del Tepalcatepec acepta los estudios previos fundamentales, en escrito oficial del 1o. de abril de 1958. Al mismo tiempo, autoriza la segunda etapa de la elaboración del anteproyecto.[25] Con base en las indicaciones y estipulaciones de la CdT en su comunicación del 1o. de abril, Krupp desarrolla el anteproyecto cuyos resultados se entregan el 24 de julio de 1958.

Como Krupp afirma en su introducción, este estudio sigue fundamentalmente las grandes líneas de argumentación antes señaladas en los estudios previos fundamentales. En resumen el anteproyecto incluye: problemas de producción, economía de calor, materiales, agua, energía eléctrica, instalaciones, equipos, personal, gastos de inversión, probables costos de producción y calendario para el montaje de la futura planta.

En este periodo de elaboraciones técnicas, la Comisión ha llegado a ciertas decisiones definitivas. Primero, ya no estima necesaria la construcción de una planta termoeléctrica que Krupp había propuesto en los estudios previos fundamentales por fallas o problemas en el abastecimiento de una

[24] *Ibid.*, págs. 77-78.

[25] Friedrich Krupp Industriebau, "Industria siderúrgica de "Las Truchas", Estado de Michoacán-México: Anteproyecto, elaborado para la Comisión del Tepalcatepec (Essen, Alemania Federal, julio de 1958).

sola fuente de energía eléctrica: la presa del Infiernillo. Segundo, la Comisión ha decidido que no se requiere un sistema de circulación de agua para volverla a enfriar, pues promete suministrar cantidades suficientes para la planta. Tercero, y es la decisión más importante, **se dan órdenes a Krupp para considerar únicamente la reducción eléctrica de cuba baja, con las variantes del coque de Coahuila o del carbón de Sonora.** Efectivamente, se ve excluida la posibilidad del alto horno. Constituye una decisión clara, tomada exclusivamente por la Comisión del Tepalcatepec. Y por último, se insiste en que la ubicación definitiva de la planta debe ser el sitio de Las Truchas. Las especificaciones en cuanto a tamaño de la planta y volumen de producción no varían. Se proyecta una capacidad instalada de 500,000 toneladas de productos acabados en dos etapas; equivalente a 600,000 toneladas de arrabio.

La siderúrgica, según estos planes más detallados, contará con cinco hornos eléctricos, en la primera etapa, y con cinco hornos adicionales, en la segunda, cada uno de ellos con una capacidad de 200 toneladas de arrabio. Teniendo en cuenta un promedio de 300 a 330 días de producción para cada horno, es fácil llegar a los niveles de producción anual deseadas.[26] En la acería, se cuenta con una capacidad de 900 toneladas de acero bruto al día, utilizando dos crisoles LD con un rendimiento de 30 toneladas cada uno. Así es, sin duda alguna, alcanzable la meta de 316,000 toneladas de acero bruto en la primera etapa.[27]

Los gastos de inversión se estiman ya, con más precisión, distribuidos en cada categoría como se indica a continuación:

Tabla III-3
GASTOS DE INVERSIONES

Planta de hornos eléctricos	US $ 12 000 000
Acería	" 12 000 000
Talleres de laminación	" 35 000 000
Otras instalaciones y equipos	" 24 000 000
Planta siderúrgica (total)	" 83 000 000

Fuente: Friedrich Krupp Industriebau, "Anteproyecto", op. cit., pág. 113.

En cuanto a la verificación de los trabajos, Krupp cree que podrá quedar concluida en un periodo de 48 meses, desde el diseño de las especificaciones de las obras y preparación de los pedidos para el resto de las entregas, hasta la puesta en servicio de la planta. Para terminar los trabajos de ejecución de la planta, propiamente dicho, se calculan 30 meses. Así, la realización de la obra total del diseño de la planta y su implementación,

[26] *Ibid.*, pág. 52.
[27] *Ibid.*, pág. 63.

quedan dentro de los límites formalmente establecidos por el sexenio en curso.[28]

La presentación del anteproyecto termina con una serie de recomendaciones y estudios necesarios antes de que se inicie el proyecto definitivo. Entre ellos, se pide la exploración de los yacimientos de hulla de San Marcial, Son., pues los cálculos de rentabilidad han demostrado que el uso de este carbón sonorense prometería un menor costo que el coque de Coahuila. Deben hacerse, sin embargo, las pruebas representativas de los minerales así como ensayos de reducción, para determinar la utilidad de las materias primas. Y, finalmente, se requieren extensos trabajos topográficos y exámenes de las condiciones de cimentación del terreno en que se habrá de instalar la planta.[29]

Después de la entrega del anteproyecto, el 24 de julio la Comisión formula una serie de preguntas y dudas. A mediados del mes de agosto Krupp pide una nueva exploración de los yacimientos ferríferos, al tiempo que entrega su oferta para ejecutar esta obra adicional. En septiembre, la Comisión acepta el anteproyecto en forma verbal. Al mes siguiente, octubre, la Secretaría de Economía autoriza **en principio** el futuro proyecto de Las Truchas como parte integrante y viable para desarrollar la siderurgia nacional. Una semana más tarde, comunica por escrito la Comisión que acepta el anteproyecto de la firma Krupp. Comunica, igualmente, que la autorización para continuar el proyecto definitivo se dará en **su momento oportuno.**

Cuando se informa, con oficio núm. 1004, fechado el 9 de octubre de 1958, que el anteproyecto ha sido aceptado por la CdT, la Secretaría de Economía confirma la solidez del estudio y declara que el proyecto de Las Truchas debe incorporarse al programa nacional de producción siderúrgica. Es decir, más concretamente, resuelve que no se permitan ni se apoyen ampliaciones en las siderúrgicas establecidas antes de que no esté completamente integrado el complejo y la producción de Las Truchas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público concuerda con esta posición, anunciando que no se darán créditos ni se avalará ningún financiamiento mientras no se haya cumplido con estas exigencias de integrar Las Truchas a la siderurgia nacional. En una fecha tan cercana al cambio de poderes (a un mes de distancia), el proyecto de Las Truchas se ve fuertemente apoyado, y llama la atención del nuevo equipo presidencial que está por entrar.

Con motivo del viaje de Lázaro Cárdenas alrededor del mundo se suspenden los trabajos, y se reanudan a principios de 1959. Todo este año, está

[28] *Ibid.*, pág. 129.

[29] Para más detalles sobre el problema de la rentabilidad, costos de inversión y producción, véase Friedrich Krupp Industriebau, "Industria siderúrgica de "Las Truchas", Estado de Michoacán-México: Investigación sobre la rentabilidad de la planta descrita en el anteproyecto, elaborado para la Comisión del Tepalcatepec" (Essen, Alemania Federal, agosto de 1958).

dedicado a aclarar cuestiones técnicas del proyecto definitivo y a efectuar los estudios faltantes para la elaboración precisa de las especificaciones definitivas. Hay una serie de visitas de técnicos de Krupp para enterarse personalmente de las condiciones particulares del sitio. Pero lo más sobresaliente de lo que se lleva a cabo son las investigaciones sobre los yacimientos ferríferos de Las Truchas y los carboníferos de San Marcial, Son., siendo esta última entregada hasta fines de diciembre.[30]

Debe recordarse que Krupp recomienda seriamente la explotación de los depósitos carboníferos de San Marcial, por ser más rentable que el coque de Coahuila. Sin embargo, faltan pruebas de información básica, no solamente acerca del volumen de estos yacimientos, sino también en cuanto a su consistencia y utilidad para procedimientos metalúrgicos. Por lo tanto, se cierra un contrato especial entre la Comisión del Tepaltepec y la empresa **Friedrich Krupp Rohstoffe** (departamento de materias primas) el 27 de abril de 1959, con el fin de examinar estos yacimientos (comparándolos también con las características más importantes de los de Coahuila).

Geográficamente los depósitos se encuentran en la cuenca de San Marcial, a unos 90 kilómetros del puerto de Guaymas, Son. Esta ubicación es muy favorable si se compara con la otra cercana a Monclova, Coah., pues, en el primer caso, se requiere una transportación terrestre de 90 kilómetros y, posteriormente, la vía marítima, la manera más económica de transporte, para que llegue el carbón a la planta siderúrgica. En el caso del carbón de Monclova son 1,500 kilómetros de vía terrestre los que separan estos yacimientos de Las Truchas.

Aunque dice cuidadosamente el informe que no se pueden precisar los 30 millones de toneladas de carbón para asegurar un abastecimiento de la siderúrgica a largo plazo (50 años), hay indicios que hacen suponer esa cantidad y más en dicho lugar. Aunque, en el peor de los casos, se pueden extraer solamente de 8 a 10 millones de toneladas, este volumen sería suficiente para justificar las obras de explotación.[31]

El informe termina recomendando una exploración amplificada para localizar reservas más abundantes. Asevera que, independientemente de ello, deben efectuarse ensayos de prueba para determinar si este carbón es utilizable para la reducción eléctrica. Sin embargo, hay bastante optimismo en cuanto a los posibles resultados, pues se trata de carbón antracito que normalmente muestra características adecuadas para este propósito.

Por lo concerniente a las nuevas investigaciones sobre los yacimientos ferríferos, exigidos por Krupp, se pueden resumir brevemente los siguien-

[30] Friedrich Krupp Rohstoffe, "Los yacimientos de hulla de San Marcial, San Patricio y Las Esperanzas en México" (Essen, Alemania Federal, octubre de 1959).

[31] *Ibid.*, pág. 3.

tes resultados.[32] Se trata de un mineral cuyo contenido medio en fierro suele ser del 55 al 62 por ciento, lo que significa un índice bastante alto. Con respecto al volumen de las reservas, Krupp calcula la cantidad de 62,149,000 toneladas, seguras y probables, de las cuales considera explotables 49,500,000 toneladas. En su evaluación, tiene en cuenta las cuencas principales que comprenden las de Volcán, Volcancito, Las Truchas, Mango, El Campamento, Sta. Clara y Tanila, con un total de 38.5 millones de toneladas. Añade a ellas, los llamados yacimientos aislados de Bandera, Leopardo, Valverde, El Tubo y Bordón, los cuales suman unos 11 millones de toneladas. En total, entonces, Krupp afirma la existencia de unos 50 millones de toneladas de mineral de hierro en números redondos. Estas estimaciones ya incluyen el 10% restado por razones de desperdicio en la explotación de mineral. El informe de Krupp señala marcadas diferencias comparado con el que formuló el Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales (INIRM) en 1957, que estimaba 67,000,000 de toneladas de reservas seguras y probables.[33] Se demuestra, entonces, el gran cuidado de Krupp de no sobreestimar los recursos minerales para este proyecto. No obstante, la empresa alemana concluye que estos depósitos ferríferos son suficientes (especialmente por su alta calidad) para ser explotados y, asimismo, que son una base sólida sobre la cual se puede justificar la construcción de una nueva planta siderúrgica.

De todos modos, la Comisión critica las conclusiones del informe sobre las reservas ferríferas, en junio; y, en agosto, Cárdenas las rechaza por escrito, indicando que los supuestos subyacentes en el informe habían sido demasiado cuidadosos. Además, se requieren detalles adicionales para juzgar las conclusiones de este trabajo. Krupp se pone a "revisar" las conclusiones.

Al mismo tiempo, las discusiones se han desarrollado de tal manera, que se piensa, en el seno de la Comisión, en dar la orden para que empiece el diseño del proyecto definitivo. Esta orden se da a conocer el 6 de enero de 1960, y se fija como fecha límite para su entrega los últimos días de mayo del mismo año.[34]

Krupp ya puede basar su estudio definitivo en los resultados de los ensayos experimentales que tenían el propósito de establecer la utilidad de las materias primas: fierro y carbón. Concluye así el estudio: "Los ensayos mostraron que —bajo determinadas condiciones— el mineral de fierro puede ser reducido en el horno eléctrico, y que el coque de Coahuila sirve

[32] Friedrich Krupp Rohstoffe, "Bericht über eine Untersuchung der Eisenerzvorkommen Las Truchas, Michoacán-México" (Essen, Alemania Federal, diciembre de 1959).

[33] Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales (INIRM) "Boletín 42" (México, 1957).

[34] Friedrich Krupp Industriebau, "Industria siderúrgica de "Las Truchas", Michoacán-México: "Proyecto Definitivo", elaborado para la Comisión de Tepalcatepec (Essen, Alemania Federal, mayo de 1960).

como medio de reducción".[35] Los ensayos con el carbón antracita de San Marcial han señalado que no sirve para la reducción en horno eléctrico por su excesiva humedad. Por lo tanto, se falla a favor del coque de Coahuila.

En cuanto a las obras de infraestructura, el proyecto definitivo incluye un puerto de altura en la Bahía de Petacalco, a unos 25 km al sur del sitio ideado para la planta siderúrgica. Asimismo, presenta la terminación del tramo del ferrocarril de Coróndiro a Las Truchas, como condición imprescindible para la operación de la planta.[36]

En verdad no se observan cambios fundamentales en la concepción de la planta diferentes a los que había en el anteproyecto. Parece que sólo se ha expuesto abiertamente la gran cantidad de detalles que muestran las 250 páginas del texto y un segundo tomo de anexos de igual tamaño. Con retraso se entrega una primera versión del proyecto definitivo, hasta el 22 de junio de 1960, a causa de las dificultades que hubo que superar para hacer una traducción clara y precisa.

Aunque la discusión ha sido, hasta ahora, muy "técnica", constituye un paso imprescindible para entender el desenvolvimiento de las negociaciones que se llevan a cabo en el seno del Estado. Proporciona ciertas bases que conducen a importantes decisiones acerca de la futura empresa siderúrgica. A la vez hacen entender la mezcla de aspectos técnicos con los políticos sin que uno u otro tuviera una determinación **a priori** para la resolución de los conflictos emergentes.

Probablemente, el asunto más importante en todo el diseño y planeación de este proyecto es la relación entre la energía eléctrica, es decir la presa hidroeléctrica del Infiernillo, y la planta siderúrgica. Desde unos años antes se había planeado el aprovechamiento de las aguas del Río Balsas en el Cañón del Infiernillo para generar fuertes cantidades de energía eléctrica, pero siempre en conexión con el desarrollo de la región. La Comisión del Tepalcatepec había empezado, en 1957, con las obras preliminares. Sin embargo, la peculiaridad legal del asunto y la falta de claridad en las responsabilidades y funciones entre los diferentes organismos gubernamentales, hacen que surja un conflicto.

La Comisión del Tepalcatepec es dueña de las aguas del Río Balsas por decreto presidencial. Con base en su obligación de desarrollar la cuenca del Río Balsas, planea una presa en el sitio del Infiernillo, aunque el asunto de construir presas hidroeléctricas corresponde a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). La CFE también tenía planeada una presa en este lugar. Es por presiones muy fuertes por lo que pone sus estudios a la disposición de la Comisión del Tepalcatepec. Sin embargo, en 1957, a un año de terminarse el sexenio, Cárdenas y la Comisión del Tepalcatepec pierden

[35] *Ibid.*, pág. 16.
[36] *Ibid.*, págs. 32-33.

sus ventajas de influencia y poder respecto de la CFE, pues esta última insiste constantemente en que realmente a ella le corresponde ejecutar esta obra. No obstante, reitera su voluntad de cooperar estrechamente con la CdT. El problema se vuelve cada vez más complejo, al ritmo que se avance en el diseño de la planta siderúrgica.

Se arguye, finalmente, que disponer de energía eléctrica barata define a la planta siderúrgica y su procedimiento de reducción. Sin la presa, no hay planta; o, por lo menos, así se le presenta la situación a la CdT. Entonces, la Comisión quiere, para asegurar el abastecimiento de la futura siderúrgica con energía eléctrica, realizar la construcción tanto de la planta como de la presa, considerada como un todo íntegro. Como último recurso, ésta propone que se construya la presa por cuenta y riesgo de la Comisión del Tepalcatepec. Aunque tal posibilidad no sería remota (es posible con la intervención del Presidente), surge un obstáculo muy serio que, a fin de cuentas, impide que la CdT efectúe las construcciones necesarias.

Hay una ley que prescribe que las obras de utilidad pública realizadas por cuenta propia o privada deben amortizarse en 20 años, periodo límite después del cual deben pasar a ser, íntegramente, propiedad del Gobierno. Un lapso tan corto implica tasas de amortización más elevadas. Con esta ley se protege indirectamente a la CFE, en este caso específico, pues aparece que la Comisión del Tepalcatepec no puede construir esta presa por el extremoso aumento que significaría para la corriente eléctrica. Efectivamente, la CdT ve amenazado todo su proyecto. No solamente ya no tiene el control de esta fuente de energía, sino que depende totalmente de la voluntad de la CFE. Sin embargo, esta dependencia gubernamental se presenta apoyando los planes de la CdT para desarrollar el Bajo Balsas.

Cuadro III-4

AMORTIZACIONES SEGUN INVERSION PRIVADA O PUBLICA PARA INSTALACIONES ELECTRICAS

	Público	Privado
Para 500 mill. de kwh anuales, cuesta la kwh:	$ 13.24	$ 8.05
Para 1,000 mill. de kwh anuales, cuesta la kwh:	$ 7.64	$ 5.09
Para 2,000 mill. de kwh anuales, cuesta la kwh:	$ 4.58	$ 3.14

La Comisión Federal de Electricidad proporciona los precios de la energía eléctrica y los diversos consumos anuales de energía, generada por la planta del Infiernillo, en oficio núm. 10-0360, de fecha 16 de agosto de 1957. Basado en estos datos, Krupp responde en una carta del 25 de octubre de 1957, enviada a la CdT, en la que considera "el bajo precio para la corriente de la planta hidroeléctrica del Río Balsas... el procedimiento en el horno eléctrico sale **todavía** (!) más favorable que el procedimiento de reducción en alto horno". Al hacer esta afirmación, Krupp indica abiertamente que el rendimiento de los tipos de plantas siderúrgicas depende fun-

damentalmente del suministro de **energía barata** para que la opción del horno eléctrico pueda ser incluida.

Pero Krupp tiene sus reservas acerca del bajo costo de la energía eléctrica proporcionado por la CFE y las expresa. Al mismo tiempo, la Comisión del Tepalcatepec comienza a criticar a Krupp por no haber respondido incondicionalmente a las exigencias de la Comisión, pues la primera sigue suponiendo costos más altos que los oficialmente proporcionados. En un oficio, núm. 1034, del vocal secretario de la CdT, se dice que Krupp en su resumen del Estudio Previo Fundamental había evaluado en falso los "costos de las materias primas y de la energía eléctrica, supuestos muy conservadoramente altos". El vocal envía un mensaje urgente, en el cual ordena de manera terminante que la base que servirá para calcular el costo de la energía eléctrica en el Estudio Previo Fundamental, el Anteproyecto y el Proyecto Definitivo, deberá considerar la segunda tarifa fijada por la CFE, la cual calculaba un costo de $ 6.38 para la primera etapa y 3.70 Cts./kwh para la segunda.

Lo irrealista de estos costos se ve comprobado por una pequeña noticia que circula en junio de 1957. La Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (CNIHA) publica un informe sobre el estado que prevalece en la industria siderúrgica nacional. Habla sobre las futuras demandas, las capacidades instaladas de producción y los planes de ampliación. Al final de su informe afirma que "lo que más entorpece el desarrollo de esas plantas (las que disponen de hornos eléctricos) es la falta de energía eléctrica barata y en cantidad suficiente. El alto precio del fluido eléctrico —de 14 a 15 cts., el kilovatio/hora— repercute en el alto costo del acero y del hierro".[37] En otras palabras, la Comisión Federal de Electricidad proporciona a Krupp una base de costos de la energía eléctrica completamente irrealista, pues sus "estimaciones" exceden en más del doble la cantidad autorizada oficialmente. Aunque se podían buscar argumentos en pro de estos precios tan bajos, como la cercanía de la presa a la planta, no justifican las diferencias de 235% a 405%, respectivamente. Por lo tanto, deben existir fines desvinculados de propósitos puramente técnicos. Es decir, los datos no parecen tener propiedades neutrales, sino que se someten a prioridades políticas. Un segundo ejemplo esclarecerá, aún más, lo que debe entenderse por el signo de manipuleo de datos.

La oposición de AHMSA al proyecto empujado por la Comisión del Tepalcatepec se expresa también en los datos que proporciona a la Comisión y Krupp. Esta oposición pasiva es bastante eficaz. Krupp pide datos sobre precios de carbón y coque de Coahuila, su consistencia y su calidad. AHMSA contesta, después de varias semanas, enviando solamente informes incompletos e incluso falsos, que retardan considerablemente el pro-

[37] *Tiempo*, vol. 31, núm. 789 (17/VI/1957).

yecto. En términos específicos, esto se puede apreciar de la siguiente manera. AHMSA entrega coque a la pequeña siderúrgica de la Consolidada en Piedras Negras a un precio de 172 pesos la tonelada, mientras que a la Comisión y a Krupp les fija un precio de 240 pesos la tonelada. En el caso de finos de coque, el precio oficial es de 50 pesos la tonelada, en tanto que, para Krupp, se eleva a 200 pesos la tonelada.

Estos dos ejemplos concretos, por cierto opuestos en sus fines —el primero, sobre la energía eléctrica, apoya a la Comisión, mientras que el segundo sobre el carbón y coque le es antagónico—, ilustran las dificultades de la CdT y Krupp para desarrollar un proyecto sólido. Por el hecho de que ambos nunca han contado con datos primarios, a excepción de las investigaciones sobre los yacimientos ferríferos, es obvio que los planes y cálculos de los estudios señalan fallas e inexactitudes.

El destino del proyecto definitivo, culminación de los estudios hechos por Krupp, es muy breve. En febrero, Cárdenas escribe personalmente al nuevo Presidente López Mateos, y pregunta qué es lo que debe pasar en un futuro inmediato, ya que la planeación de la siderúrgica está terminada. Dos meses después envía el proyecto definitivo al Presidente por medio del secretario de Recursos Hidraúlicos, Alfredo del Mazo. Nada acontece oficialmente, hasta el 28 de junio de 1961 (!), cuando el proyecto de Las Truchas recibe un retroceso formal y, aparentemente, definitivo al verse liquidada la deuda que la Comisión del Tepalcatepec había contraído con la empresa Krupp. A pesar de que, en abril de ese año, la Comisión se había jugado realmente su última carta, trata de presionar, por una vez más, con un escrito dirigido a su jefe superior, el secretario de Recursos Hidraúlicos, recordándole que éste había contraído la obligación de pagar, aproximadamente, un millón de marcos alemanes, en el caso de que la empresa consultora no obtuviese la concesión del proyecto. La respuesta enviada por el secretario de la Presidencia al de Recursos Hidraúlicos es, por su cortedad, significante:

> Con virtud de que en el propio oficio (No. 38-922 con fecha de 12/IV/1961 de la Comisión del Tepalcatepec al secretario de Recursos Hidráulicos) se alude al compromiso que adquirió la Comisión del Tepalcatepec con la firma Friedrich Krupp, para liquidarle el costo de los estudios que practicó respecto a la instalación de una planta siderúrgica, en el caso de que para el día 1o. de julio próximo no se hubiese encargado a dicha empresa la construcción de la planta, deseo manifestarle que, por acuerdo del Sr. Presidente de la República, se procederá a liquidar de inmediato la cantidad que se adeuda (960,000 DM), para lo cual se han girado oficios por separado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera S. A.

¿Qué sucede? Repentinamente, ya con todos los planes pulidos y listos para realizar el proyecto, se estanca toda la actividad alrededor de éste. Para entender las razones y los motivos por los cuales se llega a esta decisión, es menester entrar en conocimiento de los procesos de negociación guber-

namental; es decir, debe averiguarse la pluralidad de fuerzas y actores al interior del Estado.

La ampliación del conjunto organizacional primario: en pro y contra del proyecto de Las Truchas

Las negociaciones intragubernamentales se inician formalmente cuando el 3 de diciembre de 1954 se otorga a la Comisión de Tepalcatepec la facultad oficial para estudiar las posibilidades de erigir una planta siderúrgica en Las Truchas. Da comienzo a lo que se ha denominado la etapa organizacional en el desarrollo del proyecto industrial. Las Truchas deja de ser un problema aislado de los asuntos estatales y, con su incorporación al sector público, se transforma en una fuerza desequilibradora dentro del aparato burocrático estatal. En otras palabras, logra definirse en sus más recónditos elementos, al par que se le confieren cualidades conflictivas.

La conducta subsecuente de la Comisión evoca así la elaboración de las diferentes dimensiones concretas del proyecto. Para este propósito cuenta, como se ha expuesto antes, con la ayuda y pericia técnica de la empresa alemana **Friedrich Krupp.** Una vez bien encaminados los lazos de colaboración entre los dos organismos, la CdT inicia los contactos formales con una serie de organismos gubernamentales, que considera cruciales para impulsar su proyecto de Las Truchas. A fines de 1955 y principios de 1956, negocia con tres dependencias del sector público, a saber: las secretarías de Marina Nacional (SMN) y de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

La Comisión Federal de Electricidad está preparada para la construcción de la presa del Infiernillo. Aunque esta tarea había sido encomendada inicialmente a la Comisión del Tepalcatepec, "gana" la CFE después de todo el control absoluto sobre esta obra. La CdT, entonces, está forzada a sostener buenas relaciones con la CFE, porque sin la presa no hay una planta siderúrgica. En el caso de la CFE, las prerrogativas no son tan urgentes, a pesar de que también le conviene a ésta mantener un trato amigable con la CdT, facilitando un apoyo mutuo para los fines formulados. Con los argumentos de un desarrollo integral del Bajo Balsas y la creación de una industria motriz, es más fácil de justificar el proyecto del Infiernillo. Por consiguiente, los dos organismos entran en contacto, asentando sus actividades sobre una base cooperativa.[38]

[38] Además, los lazos personales entre los jefes de los dos organismos influyeron grandemente para que la Comisión Federal de Electricidad apoyara los planes de desarrollo del Bajo Balsas. Ramírez Ulloa fue nombrado director de la CFE, bajo el régimen de Cárdenas, y continuó ocupando este puesto también durante la administración de Avila Camacho. Cuando Miguel Alemán tomó posesión del Gobierno, Ramírez Ulloa fue reemplazado en su cargo. No obstante, al asumir la Presidencia Ruiz Cortines, por las presiones cardenistas y las maniobras

Las relaciones entre la CdT y la Secretaría de Marina Nacional revisten mayor importancia para la primera. En este caso, ya se han efectuado las primeras gestiones sin que la Comisión se haya visto involucrada. En diciembre de 1955 se publica, por cuenta de la Secretaría, un "Estudio preliminar sobre el puerto de El Pichi y la nueva planta siderúrgica".[39] El estudio solamente considera el problema portuario señalando tres sitios para una siderúrgica: El Pichi (Las Truchas), Manzanillo y Puerto Marqués.

El particular punto de partida está basado en los cálculos de rentabilidad, que tendrán respaldo únicamente (!) en la explotación de los yacimientos de Las Truchas o en el embarque de estos minerales para los dos lugares restantes. Por tanto, es de notar que el estudio considera sus recomendaciones con arreglo a los requerimientos nacionales de desarrollo y de la siderurgia en general. Claramente hace hincapié en que es imprescindible construir una siderúrgica, porque "en vista de que las reservas de mine-

Cuadro III-5

DISTRIBUCIÓN Y VOLUMEN DE LAS RESERVAS FERRIFERAS SEGUN REGIONES

Pacífico Norte	48.0 mill. de t.
Pacífico Central	228.9 mill. de t.
Sur	6.1 mill. de t.
Centro	5.2 mill. de t.
Norte	94.5 mill. de t.
Total	382.7 mill. de t.

Fuente:

Secretaría de Marina Nacional, "Estudios preliminares sobre el puerto de El Pichi y la nueva planta siderúrgica" (México, diciembre de 1955), pág. 23.

ral de hierro del país son bastante limitadas, no se debe permitir la exportación de minerales de yacimientos económicamente explotables como los de Las Truchas". Proporciona, asimismo, datos sobre las cantidades de las reservas disponibles en aquel entonces, apoyando indirectamente la solución de una planta en la costa del Pacífico, con base en las ubicaciones de los yacimientos de que se trata.

Considerando esta realidad de limitaciones, por lo que a reservas disponibles se refiere el hecho de que exista un déficit considerable en la produc-

personales de Cárdenas, Ramírez Ulloa vuelve a hacerse cargo de la CFE. Es claro que estos lazos influyen positivamente sobre el proyecto del Infiernillo, al igual que sobre el proyecto de Las Truchas.

[39] Departamento de Estudios Económicos de la Dirección General de Obras Marítimas de la Secretaría de Marina Nacional, "Estudio preliminar sobre el puerto de El Pichi y la nueva planta siderúrgica" (México, diciembre de 1955).

ción de hierro y acero, además de la tendencia al incremento de las necesidades de consumo, según el ritmo del desarrollo económico, hace indispensable establecer una nueva planta siderúrgica. El estudio apunta que el lugar más apropiado, una vez que se ha comprobado la irrevocabilidad de construir esta planta, será aquel que reúna las condiciones de menor costo agregado a transportes. Concluye el informe señalando que "para lograr este costo mínimo no se debe obstaculizar el movimiento de materia prima y combustibles a la localización que se considere óptima". Esta última aseveración se refiere también a las luchas políticas que se están desencadenando para determinar a qué yacimiento debe darse la preferencia. El estudio sigue pautas técnicas únicamente en sus consideraciones sobre la industria siderúrgica en México, la posible ubicación de las plantas, y discute las ventajas y desventajas de los tres sitios considerados.

En términos generales, el estudio se inclina hacia Manzanillo, aunque no categóricamente, como el lugar más apropiado. Esta predilección por Manzanillo se basa esencialmente en las consideraciones de que este sitio ya cuenta con algunas construcciones portuarias, que solamente deberán ser ampliadas, y que ya existe también un eslabón de transportes, a pesar de su mal estado. En resumidas cuentas, solamente se requiere efectuar una renovación de lo existente, mientras que en Las Truchas no se cuenta con ninguna infraestructura.

La Comisión del Tepalcatepec reacciona ante esto. Existen dos argumentos inobjetables que pueden servir de sostén a dicha Comisión. Por un lado, es determinante para el Gobierno Federal el hecho de que debe construirse una nueva planta siderúrgica, por razones de pura necesidad. Por otro, es real que la CdT se encargará de su construcción. En tanto, no interesa dónde se localizará; sí debe pensarse en la solución más económica. La Comisión dice que el proyecto de Manzanillo, sin embargo, tiene desventajas, desde el momento mismo en que fue ideado. No dispone de fuentes de energía eléctrica cercanas; debe importarlas desde el Río Balsas. Es importante subrayar que solamente se considera el recurso de reducción eléctrica. Tampoco existe mucho **hinterland**, no sólo para lo que toca a condiciones geográficas, sino también por cuanto atañe a medios de transporte. Con el reducido número de carreteras y una red ferroviaria en muy mal estado, el proyecto resulta obsoleto. Se requiere una renovación completa, que incluso parece ser más costosa que la nueva construcción infraestructural para el caso de Las Truchas. Además, argumenta la Comisión que deben tenerse en cuenta otros factores no directamente involucrados, como la necesidad de disponer, en Michoacán, de un puerto de altura para los productos agrícolas y madereros.

En síntesis, se percibe la sugerencia de Manzanillo como el lugar idóneo a niveles poco forzosos y se comprueba, en agosto de 1956, cuando surge una reconsideración del Estero de Pichi (cerca de la desembocadura del Río Balsas), como lugar viable. Se habla más concretamente de la construcción

de un puerto marítimo de altura, "moderno y perfectamente equipado, para dar un gran servicio al país en los litorales michoacanos del Pacífico. Su construcción obedecerá al deseo de dar salida a los productos agropecuarios de la rica zona de la cuenca del Río Tepalcatepec".[40] Curiosamente, los yacimientos ferríferos figuran como secundarios en el planeamiento de un nuevo puerto. Se añade que las labores reales se encuentran en estado de realización, parcialmente integradas en el presupuesto de 1957. Esto se engloba en el programa ruizcortinista de la "Marcha hacia el Mar" que, en sus consecuencias prácticas, conlleva esquemas de desarrollo para estas zonas. En este sentido, deben entenderse las declaraciones del secretario particular del subsecretario de Marina Nacional, quien dice "que entre las obras no sólo planeadas y estudiadas, sino **aprobadas ya en firme para su iniciación el entrante año,** y como punto relevante de la "Marcha Hacia el Mar", figuran la construcción de una planta beneficiadora de metales ferrosos para exportar, no el metal en bruto, sino semielaborado y en forma comercial; un puente sobre el Río Balsas, para comunicar al futuro puerto Pichi con Apatzingán; la construcción de un tramo de ferrocarril, para hacer el entronque con dicha población michoacana; la construcción de una carretera hacia el Oriente, para entroncar con centros económicos del Occidente y sudoeste del país".[41] Actualmente, la Secretaría de Marina Nacional se declara oficialmente partidaria de la Comisión del Tepalcatepec y sus proyectos. Apoya plenamente su concepto de erigir un polo de desarrollo en esta zona mediante una planta siderúrgica como industria motriz.

Y, por último, aparece en escena el tercer organismo activo, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, aunque menos diligente que los anteriores, ya que debe esperar los detalles de las prioridades infraestructurales que dependen directamente de los principales proyectos empujados por Marina y la Comisión del Tepalcatepec. Sin embargo, este organismo promueve también las actividades de la CdT.

En agosto de 1955, se da un impulso adicional encaminado a la solidificación de la planta siderúrgica en Las Truchas. La Dirección General de Construcción de Ferrocarriles de esta Secretaría publica un estudio sobre problemas ferroviarios en la zona limítrofe de Michoacán y Guerrero; específicamente, sobre la línea planeada de Coróndiro a Petacalco.[42] Este pequeño estudio apoya indudablemente la construcción de esta vía ferroviaria desde múltiples ángulos. Hace cálculos sobre el posible impacto de la producción agrícola, una planta química y, en especial, el proyecto

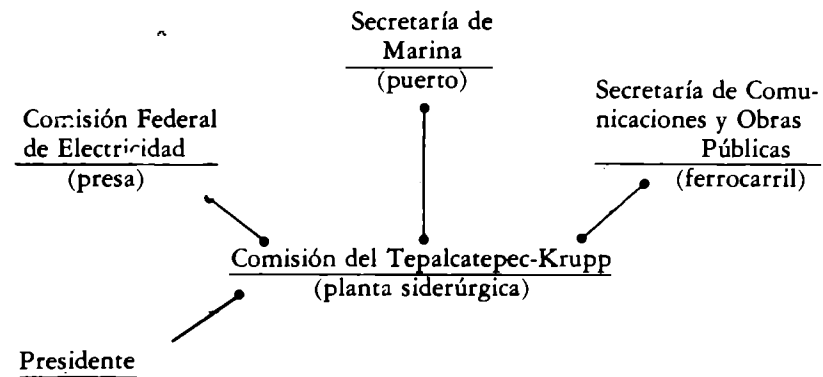
[40] *Ultimas Noticias*, "Otro puerto de altura: Pichi, Michoacán" 10/VIII/1956.

[41] *Ibid.*

[42] Dirección General de Construcción de Ferrocarriles de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, "Problemas ferroviarios en la zona limítrofe de Michoacán y Guerrero. Línea de Coróndiro a Petacalco" (México, agosto de 1955).

siderúrgico de Las Truchas. En todos los casos, encuentra amplias posibilidades de desarrollo con alto rendimiento. Para llevar a cabo su construcción se requiere, según el estudio, una inversión de 160 millones de pesos. Añade que la terminación del trazo restante constituye el intento más grande e importante que puede hacerse en esta región.

Se forma, entonces, una coalición entre estos organismos gubernamentales, cada uno dependiente del otro, para realizar un gran proyecto de desarrollo industrial. La Comisión Federal de Electricidad construirá la presa de Infiernillo, con el fin, por lo menos en este momento, de abastecer a la planta siderúrgica planeada por la CdT. La Secretaría de Marina se encargará de implementar una salida al mar para los productos siderúrgicos y las necesidades de toda la región. Y, finalmente, entra la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo proyecto de ferrocarril da sentido a las metas de desarrollar la zona propiamente dicha. En consecuencia, la planta siderúrgica no tiene razón de ser, sin las tres obras antes mencionadas, a la vez que estas últimas pierden una gran parte de su justificación sin la primera. Sin la existencia de un vehículo de atracción, como es la planta, es mucho más difícil determinar las prioridades de desarrollo para este sitio y la región en general. Se comprueba una congruencia entre las metas y fines que cada uno de los organismos persigue. Asimismo, los organismos involucrados están muy conscientes del hecho de que deben coordinarse sus actividades entre sí para alcanzar sus respectivas metas. El conjunto organizacional en favor de Las Truchas se presenta de la siguiente manera:



Sin embargo, este conjunto organizacional sólo constituye una parte. La situación política del asunto hasta el momento es mucho más compleja. Desempeña un papel sumamente importante Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA), conjuntamente con los secretarios de Estado: Carrillo Flores, de Hacienda y Crédito Público, y Gilberto Loyo, de Economía. Los dos

están firmemente convencidos de que la construcción de la planta siderúrgica debe realizarse, pero con una seria restricción: que se utilicen, lo más que sea posible, los recursos propios del país; es decir, que deben generarse internamente los recursos técnicos y materiales para satisfacer las necesidades económicas. AHMSA aprovecha este planteamiento e insiste en que, con base en su capacidad y experiencia, debe ser consultada, para ahorrar de esta forma grandes capitales de divisas. Entonces deja sentir su influencia, con todo su peso técnico y político, a fin de prestar su esquema para la formulación del proyecto siderúrgico, ya sea en el sitio de Manzanillo, ya sea en Las Truchas. Enuncia estas presiones, por medio de NAFINSA, principalmente con el apoyo de las dos Secretarías de Estado. En esta etapa de multiplicidad de intervenciones AHMSA actúa aparentemente en términos de un apoyo condicionado.

En el fondo, estas maniobras encuentran su fundamento en el hecho de que AHMSA no está dispuesta a contar con otro competidor que en lo futuro puede significarle una amenaza. Esto se refiere concretamente al abastecimiento de materias primas, con el mineral de hierro procedente de los yacimientos de Las Truchas. Las crecientes dificultades del transporte, cada vez más extenso, hacen ver, o más bien, prevén un porvenir de AHMSA un tanto inseguro. Entonces, la meta principal para esta siderúrgica plantea la manera de lograr un control del proyecto en Las Truchas (o en Manzanillo), concebido en función de una "sucursal" de AHMSA. Para alcanzar esta meta la empresa llega hasta el intento de sabotear los planes del Gobierno. Es importante hacer resaltar que AHMSA constituye también una dependencia gubernamental, formando parte del Estado.

AHMSA entra en contacto directo con el proyecto de Las Truchas, cuando los directores de la empresa, Pascual Rodríguez Roldán y Pape, presionan para la entrega de 10 toneladas de pruebas de mineral de hierro, procedentes de Las Truchas, a fin de evaluar las perspectivas de su fundición. Al mismo tiempo, tratan fuertemente de persuadir al general Cárdenas y al Presidente de que sólo ellos tienen posibilidad de hacer la planeación, con la experiencia suficiente y, como enfatizan, sin "costo extra" para el país. Esto último revela cualidades muy atractivas para una política austera, base general del sexenio de Ruiz Cortines.

Sin embargo, según la Comisión del Tepalcatepec, estas declaraciones se presentan de una manera sutil que, a fin de cuentas, permitirán olvidarse del proyecto y sacudirse una competencia potencialmente peligrosa contra el **statu quo** en la industria siderúrgica. (En este momento, AHMSA ocupa el primer lugar en la producción y representa el miembro más poderoso de este sector industrial). Por lo demás, los miembros de la CdT y, particularmente, su jefe, Cárdenas, conocen el proyecto y estiman que sus dimensiones exceden en mucho las capacidades de AHMSA. Además, Cárdenas sospecha que existen vínculos muy estrechos entre intereses norteamericanos y AHMSA, aunque todavía no tiene bases de comprobación.

Asimismo, Cárdenas vislumbra en todas estas maniobras un peligro inminente para el proyecto de Las Truchas. Por tanto, insiste en que sea un grupo o equipo **europeo** quien se encargue de hacer los estudios para la construcción de esta planta. Así debe comprenderse la orden de Cárdenas a sus colaboradores en la Comisión: que se continúen oficialmente los trámites de colaboración con **Friedrich Krupp**. Y, aun en este caso, no esconde sus sentimientos de reserva por unos lazos técnicos que mantiene Krupp con la empresa norteamericana de **Hydrocarbon Research Inc.** Esta compañía promueve un nuevo proceso de reducción, y el general Cárdenas la considera como un "caballo de Troya" de la **Bethlehem Steel Co.** para retardar y, finalmente, deshacer el proyecto de la siderúrgica. Basándose en este proceso de reducción, recientemente desarrollado, se teme que, con la aceptación de este procedimiento metalúrgico, Las Truchas quede tan enredada y en situación tan difícil que se rechazará seguramente el proyecto por completo, por el simple hecho de que este proceso no haya sido comprobado industrialmente y en gran escala.

Sea como sea, la presión de AHMSA se ve contrabalanceada por el Ejecutivo. Aunque muestra gran discreción Ruiz Cortines no piensa permanecer "neutral" en este asunto conflictivo entre organismos públicos. En su Tercer Informe de 1955 menciona expresamente el proyecto de Las Truchas. Apunta que "el Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales ha encontrado nuevas posibilidades mineras, especialmente en fierro. La investigación de Las Truchas —casi concluida— ha localizado, aproximadamente, 70 millones de mineral de fierro".[43] Obviamente esta mención impulsa los planes de la Comisión, pues da la impresión de que lo que debe hacerse ahora es llevarlos a buen término, ya que las exploraciones están "casi concluidas". Además, el Presidente no pierde oportunidad para enfatizar los planes del gobierno por lo que concierne al desarrollo específico del Estado de Michoacán. En abril de 1955 se concede gran importancia a la noticia de que el Presidente anunciará un plan de desarrollo de los ricos yacimientos en Michoacán.[44] Se dice, concretamente, que el plan en discusión, desde hace varios meses, pretende que el desarrollo de los mayores depósitos de hierro, curiosamente, se haga por el capital privado. En este momento hay una señal de que, de alguna dirección, se vienen dejando sentir nuevas influencias. Al iniciar el diseño del proyecto de Las Truchas, y al integrarlo oficialmente al aparato burocrático del Estado, entran en juego los intereses que se ven, directa o indirectamente, afectados. Por medio de la formación de coaliciones y múltiples maniobras de

[43] *Tiempo*, vol. 27, núm. 696 (5/XI/1955).

[44] *Latin American News Institute Associates, "Iron Ore Development Plan may be announced this week", Noticias Latino-Americanas No. 9* (Mining News for the Week Ending April 26, 1955).

presión se trata de impedir el planteamiento formal del proyecto ante el Ejecutivo.

Todo empieza el 30 de julio de 1956, cuando el general Cárdenas obtiene una audiencia con Ruiz Cortines, durante la cual el Presidente concuerda en que, por razones de escasez y necesidad de acero, debe acelerarse la construcción de Las Truchas. Ruiz Cortinez coincide con Cárdenas en que la empresa mejor equipada para la planeación del proyecto es la Krupp. Al día siguiente, Cárdenas ve al secretario de Economía Nacional, Gilberto Loyo, y le entrega el estudio de la Krupp. Con la aceptación de esta proposición se ha introducido el peso político del proyecto, pues constituye parte integral del sector público que ya no puede ignorarse, sino que debe resolverse y conciliarse con todos los afectados. Los procesos en esta integración y conciliación, dentro del sector público, indican que se está presionando por el desarrollo de un proyecto alternativo que activamente compite con Las Truchas.

En el año de 1956, el proyecto de la planta siderúrgica de Las Truchas se ve seriamente amenazado por una alternativa cerca del puerto y la ciudad de Manzanillo, Colima. Un sinnúmero de organismos estatales, y también de intereses privados, intervienen en la promoción de esta nueva proposición. La Comisión del Tepalcatepec y su jefe, Cárdenas, tienen que luchar, con todas sus energías, por impedir la implementación de este proyecto industrial.

En abril de 1955 se presenta el proyecto de Manzanillo, de una manera más bien informal, a la más alta autoridad política del país. Ruiz Cortines se muestra bastante interesado, pues, según el planteamiento que se le hace, se espera financiar este proyecto totalmente con base en capital privado de un grupo de inversionistas, encabezados por Alemán y Trouyet. La iniciativa aparece muy atractiva en cuanto a la posibilidad de dejar fuera al sector público, por lo menos en cuanto a una intervención directa. Considerando la situación económica del momento es claro que el Presidente tiene gran interés personal en el asunto. El único requerimiento en el cual insiste el grupo de la iniciativa privada, por parte del gobierno, sería que NAFINSA representara el aval de los créditos extranjeros. Por ende, se comprenderá la visita apresurada del general Cárdenas al Presidente, el 4 de abril de 1955, para informarle de los avances de exploración por parte de la Secretaría de Economía, que ha intensificado los trabajos con el fin de estimar el volumen de los yacimientos de Las Truchas.[45] Para la Comisión, no hay duda alguna de que, realizándose el proyecto de Manzanillo, no había lugar para Las Truchas. En efecto, la situación es excluyente: no pueden ponerse en ejecución, simultáneamente, los dos proyectos.

[45] Lázaro Cárdenas, *Obras 1 - Apuntes. 1941-1956*, tomo II (México, UNAM, 1973), pág. 597 (4/IV/1955).

En junio de 1955, aparece una primera noticia oficial sobre el proyecto industrial de Manzanillo. Con lujo de detalles se informa que se integrará un consorcio de mexicanos y extranjeros, con capital mixto, en una proporción de 51% y 49% respectivamente. Se sigue informando de que se trata de una planta siderúrgica que explotará los yacimientos ferríferos de Minatitlán, Colima y Las Truchas, Michoacán (!). La inversión planeada será de 350 millones de pesos, aproximadamente, y se dará ocupación a 3000 obreros. La nueva compañía será encabezada por Agustín García López, exsecretario de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en el régimen de Miguel Alemán. La localización definitiva de la planta será en el pueblo de Tepeixtles, aledaña a Manzanillo.[46]

Con la declaración oficial de que este proyecto también utilizará los yacimientos ferríferos de Las Truchas, se ve claramente la potencialidad conflictiva con los planes promovidos por la CdT y Krupp. Solamente la situación se dificulta, en el sentido de que el proyecto de Las Truchas está impulsado por organismos del sector público, y el de Manzanillo por intereses del sector privado. ¿Cómo se enfrentan los dos que formalmente no tienen "puntos de contacto"? La lucha se desarrolla en el seno de la burocracia pública, con cada uno de los contrayentes que se esfuerza por afiliarse a dependencias fuertes, en el sentido estricto de la palabra. Es una cuestión de poder en la política, donde no hay lugar para compromisos, sino solamente para ganadores o perdedores; un juego de suma cero. Así evoluciona el conflicto entre los dos proyectos, involucrando sobre la marcha a una cantidad creciente de organismos públicos.

En febrero de 1956, el gobierno mexicano autoriza formalmente la instauración de la Cía. Impulsora de Industrias Básicas, S.A., con el objeto de construir una planta siderúrgica en Manzanillo. De los 350 millones de pesos de inversión inicial, se distribuyen entre particulares mexicanos, NAFINSA y el banco francés **Crédit Lyonnais**, este último con una aportación de la mayor parte de 293,750,000 pesos. Haciendo referencia a metas de producción, se especifica que la planta está planeada para un **output** de más o menos 250,000 toneladas anualmente (155,000 de lingotes de acero, 75,000 de láminas de hierro, y otros productos acabados).[47]

El factor decisivo, por mediación del cual este proyecto encuentra apoyo gubernamental dentro de la burocracia, es el crédito extranjero, pues las dos grandes instituciones financieras, el Banco de México y NAFINSA, se declaran a favor de la siderúrgica en Manzanillo, con base en la reducción por alto horno del mineral de hierro procedente del yacimiento de "El Mamey".[48] Es también NAFINSA la que insiste en que los yacimientos de

[46] *Tiempo*, vol. 27, núm. 686 (27/VI/1955).

[47] *Tiempo*, vol. 28, núm. 721 (27/II/1956).

[48] Se insinúa que existen estrechos lazos personales entre el equipo de NAFINSA y el de Miguel Alemán, a través del consorcio fundado por García López.

Las Truchas deben ser aprovechados por esta planta. Incluso se hacen gestiones para que Las Truchas abastezca a esta nueva siderúrgica durante 50 años, con 2 millones de toneladas anuales. En otras palabras, se trata de incorporar en su totalidad los yacimientos michoacanos. Con la vehemente oposición de la Comisión del Tepalcatepec, esta solicitud se modifica cuantitativamente por un 25% de los yacimientos totales para Manzanillo.

Lo interesante de este acontecimiento no es tanto el hecho de haber pedido la explotación de los depósitos en Las Truchas para una planta ajena, sino la "inoportuna" intervención de NAFINSA, que apoyaba los planes del grupo privado. El otorgamiento del crédito francés de 20 millones de dólares (que, a fines de 1955, se aumenta en 30 millones de dólares), y su inmediata disponibilidad, es suficiente para que estas dos dependencias se pongan de parte de la iniciativa privada. Como se verá más adelante, a esta prioridad financiera se sujeta todo tipo de consideraciones técnicas o económicas que podían poner en tela de duda la solidez del proyecto.

A fines de marzo del mismo año, las actividades de los involucrados se divulgan con más detalles. Un funcionario de **Crédit Lyonnais** recorre el lugar con técnicos en metalurgia. En una entrevista de prensa, confirma que la planta usará definitivamente los yacimientos de "El Mamey". Además, añade que se tienen planes para construir una vía férrea desde Minatitlán (localidad de la planta) hasta Manzanillo, para que entronque con la red nacional de ferrocarriles. Asimismo, declara que la planta producirá más de lo previsto, incluyendo 155,000 toneladas de lingotes de acero, 100,000 de varilla, canales, soleras, etc., y 20,000 de hierro-manganeso anualmente.[49]

En este tiempo, el general Cárdenas tiene urgencia de ir a ver a Ruiz Cortines, porque los avances del proyecto de Manzanillo, públicamente relatados, son verdaderamente alarmantes para los planes de la CdT. NAFINSA ya se encuentra en posición de declararse formalmente en favor de la concesión por otorgar, manifestando su papel de aval de este proyecto. Cuenta con 60 días para decidirse. Aunque da la impresión de que todavía nada se ha decidido, en términos definitivos, el equipo de Nafinsa, sin embargo, da por hecho la realización del proyecto de Manzanillo. Cárdenas, por otro lado, desea enfatizar al Presidente la necesidad de considerar el proyecto de Las Truchas como una tarea **nacional** de gran importancia, que implica una fuerte responsabilidad del Estado. Con esta iniciativa personal, Cárdenas trata de ejercer influencia sobre la coordinación de los proyectos, supuestamente en marcha, incluyendo planes de ampliación de AHMSA. Asimismo, intenta disminuir el impacto que ha causado el proyecto de Manzanillo en tan corto tiempo. Busca que el Presidente, por lo menos en este momento, niegue simplemente el aval de

[49] *Tiempo*, vol. 28, núm. 725 (26/III/1956).

NAFINSA. Argumenta en el plano que el proyecto de Manzanillo, aunque haya obtenido fuentes financieras, no dispone de los estudios técnicos que puedan afirmar que estos planes industriales cuentan con fundamentos sólidos. No hay exploraciones suficientes que puedan determinar un volumen adecuado de los yacimientos en Colima. Tampoco se han hecho los estudios correspondientes para la planta siderúrgica. Las Truchas se encuentra en una situación opuesta. Los múltiples estudios reiteran la viabilidad de construir una siderúrgica, basándose en estos yacimientos; pero queda completamente irresuelta la cuestión financiera.

No obstante, las presiones en favor de Manzanillo aumentan. En la Convención Nacional Bancaria, efectuada el 23 de abril de 1956 en Acapulco, declara Carrillo Flores, secretario de Hacienda y Crédito Público —otro miembro de la "red" financiera del Estado— que Manzanillo constituye un proyecto que debe realizarse.

> Están concluidos los estudios para establecer una nueva planta siderúrgica que, aprovechando los yacimientos de hierro de "El Mamey", en las inmediaciones de Manzanillo, incrementará la producción anual de 120,000 toneladas de lingotes de acero, 75,000 de laminados y 20,000 de ferromanganeso.

Obviamente, esta afirmación debe tomarse como un intento adicional de influir en los procesos de toma de decisiones, además de que esta "opinión" está inmersa en una discusión general sobre la situación en la que se encuentra la economía mexicana. Precisamente la ponencia de Carrillo Flores se llamaba "bonancible situación de la economía mexicana".[50]

Ante estas presiones, la Comisión se encuentra en una situación poco envidiable. En sus **Apuntes**, el 7 de junio de 1956 Cárdenas reflexiona sobre el estado del proyecto de Las Truchas. Indica que, en el preciso momento en que los planes y los estudios de exploración se están terminando, "vuelven (!) a aparecer intereses que impiden el desarrollo de las obras mencionadas".[51] En el fondo, Cárdenas no es optimista en cuanto a la posibilidad de construir esta planta siderúrgica en un tiempo relativamente corto. Señala que no ve una resolución rápida, sino que, además, tiene que admitir el retraso del proyecto de Las Truchas frente al de Manzanillo. Por lo tanto, procura conciliar las diferentes posiciones, afirmando que los planes para Manzanillo no afectarán a los de Las Truchas, pues a este último le faltan diversas obras de infraestructura.[52]

> La Comisión del Tepalcatepec ha opinado que la planta siderúrgica de Manzanillo no afecta al proyecto de Las Truchas, como ésta no afectará a la que se instale en el citado puerto, por cuanto a que pueda haber sobreproducción con las dos plantas, supuesto que, mientras que la planta de Manzanillo está por

[50] *Tiempo*, vol. 28, núm. 730 (30/IV/1956).
[51] Lázaro Cárdenas, *Apuntes*, tomo II, *op. cit.*, págs. 643-645 (7/VII/1956).
[52] *Ibid.*

> instalarse, la de Las Truchas tardaría, por lo menos, diez o más años que tendrán que emplearse en la construcción de la presa, planta hidroeléctrica, planta siderúrgica, puerto, etcétera, ya que, para entonces, la demanda de productos siderúrgicos será muy superior a la de ahora.

Partiendo de la base de que las materias primas existen en cantidad, los dos proyectos, según esta concepción, más que competir se complementan. Cárdenas está dispuesto a que se utilice parte del mineral de hierro de Las Truchas para abastecer a la planta siderúrgica en Manzanillo. A lo que sí se opone es a que Las Truchas sea abastecedora exclusiva de la planta en Manzanillo, o, peor aún, una exportadora de mineral de hierro al extranjero.

La posición de la Comisión del Tepalcatepec, frente al grupo que promueve el proyecto de Manzanillo, se ve seriamente impedida en su carácter de organismo gubernamental. Legalmente, la CdT no tiene autorización para negociar problemas de financiamiento. Todo se canalizará a través de NAFINSA. Esta carencia en las funciones organizacionales, para negociar directamente con las partes interesadas, quita a la Comisión una facultad de poder considerable.

El futuro financiamiento de la planta siderúrgica en Las Truchas o en Manzanillo implica una ventaja táctica para la segunda alternativa, pues, desde un principio, los partidarios de este proyecto contaban con un crédito **ya otorgado y disponible** ofrecido por el banco francés Crédit Lyonnais. La coalición de este grupo con las instituciones financieras del Gobierno más importantes hace patente todavía más esta ventaja frente a Las Truchas. Por ejemplo, en octubre de 1956 es invitada oficialmente, por el secretario de Economía, Gilberto Loyo, una misión francesa con el aparente propósito de fomentar las relaciones comerciales entre los dos países. Se afirma que "el resultado concreto de la colaboración franco-mexicana es la creación de una planta sidermetalúrgica en Manzanillo".[53] Es claro que la Comisión está perdiendo su influencia dentro del aparato gubernamental.

No obstante, la Comisión procura superar este obstáculo, ordenando a la firma Krupp (la cual no tiene restricciones de negociación) que entre en comunicación con Crédit Lyonnais a fin de averiguar si hay posibilidades de financiamiento para el proyecto de Las Truchas. Con esta iniciativa, la Comisión intenta debilitar el fundamento principal del proyecto de Manzanillo. Pero, antes de que esta acción tome alguna forma concreta, el desarrollo de las negociaciones intragubernamentales la hacen innecesaria.

En la segunda mitad de 1956, la competencia sostenida por los dos grandes proyectos entra al parecer en su fase final. La situación ha cambia-

[53] *Tiempo*, vol. 29, núm. 756 (29/X/1956).

do considerablemente con la discusión volviéndose más técnica. Ahora parece indicar que el probable volumen de los yacimientos de Manzanillo es muy cuestionable. Surge de un modo creciente el reconocimiento de que los resultados de los informes de exploración, hechos por Baretta en 1954, no corresponden a la realidad. Se requiere información más amplia. Para ello, se necesita tiempo. He ahí el problema.

Especialmente NAFINSA, que había aceptado la oferta de crédito del Banco Crédit Lyonnais y que se encuentra comprometida con créditos a terceros, se ve presionada repentinamente para que, de una u otra manera, se ponga en ejecución el proyecto de Manzanillo. Además, hay presiones adicionales. El Presidente está por mencionar este proyecto de la iniciativa privada en su Informe. También Carrillo Flores de Hacienda y Crédito Público insiste en una decisión rápida en favor de esta planta siderúrgica.

Así, en agosto de 1956, la Comisión del Tepalcatepec, junto con la empresa consultora de Krupp, se enfrenta a una coalición integrada por NAFINSA, Banco de México, Fomento Minero y el Instituto para la Investigación de Recursos Minerales. Se trata de eliminar la situación competitiva en la que se encuentran los dos factibles proyectos. El 28 del mismo mes, tres días antes del Informe, se reúnen estos cuatro integrantes con miembros del grupo de Las Truchas en el Instituto para la Investigación de Recursos Mineros. El enfrentamiento se desarrolla en una atmósfera de desconfianza y nerviosismo por el hecho de que Cárdenas, en una maniobra reciente, había logrado reservar los yacimientos de Las Truchas expresamente para la Comisión del Tepalcatepec. Cárdenas tiene éxito con dicha maniobra al asegurar los yacimientos contra eventuales manipulaciones derivadas de otra parte; especialmente del Fomento Minero, que es al que le incumbe administrar y controlar los recursos mineros del país. En el caso específico de Las Truchas se ve afectado cayendo en un debilitamiento político, pues se le negó el control sobre uno de los yacimientos más ricos del país.

Desde un principio, esta coalición, integrada formalmente como una Comisión, da la impresión de tener que juzgar el proyecto de Las Truchas (más bien el anteproyecto formulado por Krupp) para decidir, de una vez para siempre, si realmente debe seguirse este proyecto. La Comisión y Krupp se someten a una evaluación general. El Banco de México critica el proyecto en su conjunto; afirma que se requiere una inversión más allá de la capacidad financiera de México. Dice, asimismo, que tan sólo la inversión para la planta hidroeléctrica es tan fuerte que se deben considerar otros procesos de reducción, pues se trata efectivamente de una situación entre la planta siderúrgica o la presa hidroeléctrica; pero, de ninguna manera, de las dos conjuntamente. Inclusive se cuestiona ampliamente la necesidad de construir la planta siderúrgica, en vista de los programas de ampliación planeados por la siderurgia nacional, incluyendo al proyecto de Manzanillo, como un hecho que se producirá muy pronto.

Es decir, esta Comisión presenta el proyecto de Manzanillo como parte integrante de las ampliaciones puestas en marcha por las demás empresas siderúrgicas. NAFINSA, por supuesto, apoya este planteamiento. A Krupp y la CdT no les queda más contestar que, en efecto, la planta siderúrgica de Las Truchas no puede realizarse sin la construcción de la presa hidroeléctrica. La primera, obviamente, depende de la segunda.

La posición de la CdT aparece desesperada, pues la afirmación de que Manzanillo se considera decididamente como un hecho irrevocable le da al proyecto de Las Truchas un carácter de inversión innecesaria. Cabe decir, en primer lugar, que para dos siderúrgicas México no tiene las capacidades requeridas en cuanto a personal y/o fuentes financieras, ni el mercado que pueda absorber las grandes cantidades de producción acerera. Y, en segundo lugar, que estas maniobras de presión empiezan precisamente cuando Krupp está al borde de recibir oficialmente a la comisión que se encargará de hacer los estudios precisos. En este momento, agosto de 1956, se ha activado la orden de que la Secretaría de Economía presione a Nacional Financiera para que presente el aval de los 960,000 DM que Krupp había solicitado para cubrir sus costos. Entonces, la intención de los organismos en favor del proyecto de Manzanillo es clara: suprimir la posibilidad de elección de Las Truchas en sus comienzos. A ello, Cárdenas reacciona con una maniobra brillante.

A pesar de que se presenta un cúmulo de circunstancias muy favorables para el caso de Manzanillo —se cuenta con financiamiento, se tienen recursos y materia prima, y hay quienes están dispuestos a actuar—, el proyecto se ve estancado por una iniciativa personal de Cárdenas. En su estrategia de contrarrestar el avance del grupo de Manzanillo, señala que el **status legal** de las concesiones sobre la explotación del mineral de hierro era todavía dudoso. Aunque los comienzos de esta acción se pueden ubicar en enero de 1956, no adquieren gran importancia sino hasta mediados del mismo año.

La Cía. Impulsora de Industrias Básicas, S.A., o sea el grupo de Manzanillo, cuenta principalmente con los yacimientos de El Mamey. La concesión de éstos se encuentra en manos de AHMSA, Monclova, que naturalmente no vale dejarlos, aunque sólo sea para impedir, al igual que Las Truchas, el surgimiento de una nueva competencia. Efectivamente, excluido de explotar estos depósitos, el grupo industrial insiste en que se le otorgue la concesión para explotar los yacimientos de Las Truchas. Este plan no solamente incluye el manejo de la riqueza minera por estos empresarios, sino también trata de eliminar simplemente el proyecto de Las Truchas. El problema para la Comisión es mantener esta materia prima bajo su control, reforzándolo legalmente.

Cuando en 1950 entró en vigor la ley sobre las reservas nacionales administradas por el recién creado Fomento Minero, la Comisión descuidó registrar en forma oficial los yacimientos de Las Truchas a su nombre. Durante este año, todas las reservas mineras que no estaban concesionadas

fueron incorporadas al Fomento Minero como parte de su propiedad. Y no es sino hasta 1956 —cuando el grupo de la iniciativa privada (Alemán-Trouyet) junto con algunos organismos gubernamentales, tratan de aprovechar los depósitos de Las Truchas—, que la Comisión del Tepalcatepec reconoce su error. Defiende su punto de vista, argumentando que las reservas ya pertenecían a la Comisión desde 1948 y, por tanto, no podían haberse constituido en propiedad de Fomento Minero. La Cía. Impulsora de Industrias Básicas trata de comprobar, ayudada por NAFINSA, que el hierro de Las Truchas se encuentra libre de cualquier concesión y, consiguientemente, puede ser aprovechado para cualquier proyecto siderúrgico dentro de la República. A lo cual contesta la Comisión que el Presidente había concedido el derecho exclusivo de determinar lo que se debe hacer con estos yacimientos. Aunque nunca fue un hecho público, se concluye que Cárdenas, para cortar las maniobras legales, obtiene personalmente la promesa del Presidente de que estos recursos van a quedar en manos de la CdT.

Es la Comisión de Fomento Minero, su presidente, el ingeniero de minas Oswaldo Curría Urgel con base en una orden expedida por la Secretaría de Economía, y de acuerdo con el juicio del Banco de México (!), que otorga los derechos de administración y explotación de los yacimientos ferríferos de Las Truchas a la Comisión del Tepalcatepec. De esta manera, se da término a la gran batalla legal por saber quién debía ser "dueño" de esta riqueza minera. Asimismo, en este tiempo, el Presidente de la República, conjuntamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos, firma un acuerdo estipulando que desde el 15 de noviembre de 1956 todas las aguas del Río Balsas pertenecerán a la CdT por diez años. Con este acuerdo se "resuelve", por el momento, el problema colateral de generar electricidad para una planta siderúrgica en Las Truchas.

Con este conflicto, que a final de cuentas se resuelve en favor de la CdT se gana tiempo, sobre todo porque se aplaza cualquier decisión, ya sea la de Manzanillo o la de Las Truchas, para circunstancias más favorables. Lo que se ha logrado es haber impedido una decisión en favor de Manzanillo. No importa que, en este momento, tampoco se haya avanzado en el frente de Las Truchas. A menos de dos años antes del cambio de poderes esta maniobra de Cárdenas significa un gran éxito político.

No obstante, la Comisión trata de aprovechar lo que queda del tiempo en este sexenio. Responde al cuestionamiento acerca de su proyecto, preparando acciones que enfatizan obras colaterales. A la vez, procura que se disminuya la intensidad con la que se discutió el proyecto siderúrgico y neutraliza las influencias de la coalición. Con vista en su éxito más reciente, Cárdenas se acerca más al Presidente y deja girar las pláticas con él alrededor de las obras infraestructurales sumamente importantes para una futura planta siderúrgica en el sitio de Las Truchas. Cárdenas, inclusive, contempla "esquemas de emergencia". Por ejemplo, entretiene planes de

contingencia que incluyen la construcción de una primera etapa de 125,000 toneladas, para presentar hechos que no pueden ignorarse y que requieren una atención continua, a pesar de que está próximo a empezar el nuevo sexenio presidencial. Lo fundamental para él es que esta etapa sea factible e independiente de decisiones posteriores en caso de que el próximo presidente desviara los recursos disponibles, destinándolos para propósitos diferentes.

La renuencia de las dependencias gubernamentales a proporcionar los datos necesarios para la Comisión del Tepalcatepec y para Krupp aumenta considerablemente a medida que se avecina el cambio sexenal. La creciente disminución del poder presidencial influye sobre el destino del proyecto de Las Truchas. Principalmente, se manifiesta en actos de sabotaje y, a veces, de boicoteo total de las dependencias gubernamentales, cuya colaboración había sido asegurada con base en la alianza entre Cárdenas y el Presidente. Por ejemplo, el Instituto para la Investigación de Recursos Minerales, a pesar de ser dependencia de la Secretaría de Economía, se niega a entregar los datos sobre las exploraciones y los análisis de las 36 excavaciones que hizo en la región de Las Truchas. Solamente aplicando fuertes presiones, la CdT y Krupp obtienen los datos requeridos. No obstante estas luchas de retroguardia, la concepción concreta del proyecto de Las Truchas se cristaliza cada vez más.

A mediados de febrero de 1957 se dicta la orden de poner en marcha el proyecto siderúrgico de Las Truchas, enviada personalmente por el Presidente de la República. Con la orden general va la decisión específica de que la Krupp se encargará de plantear el nuevo complejo industrial en la costa del Pacífico. Cuando NAFINSA se entera de este acontecimiento da por terminado su apoyo al proyecto de Manzanillo. Se ve forzado a aceptarlo como un hecho de alta prioridad gubernamental.

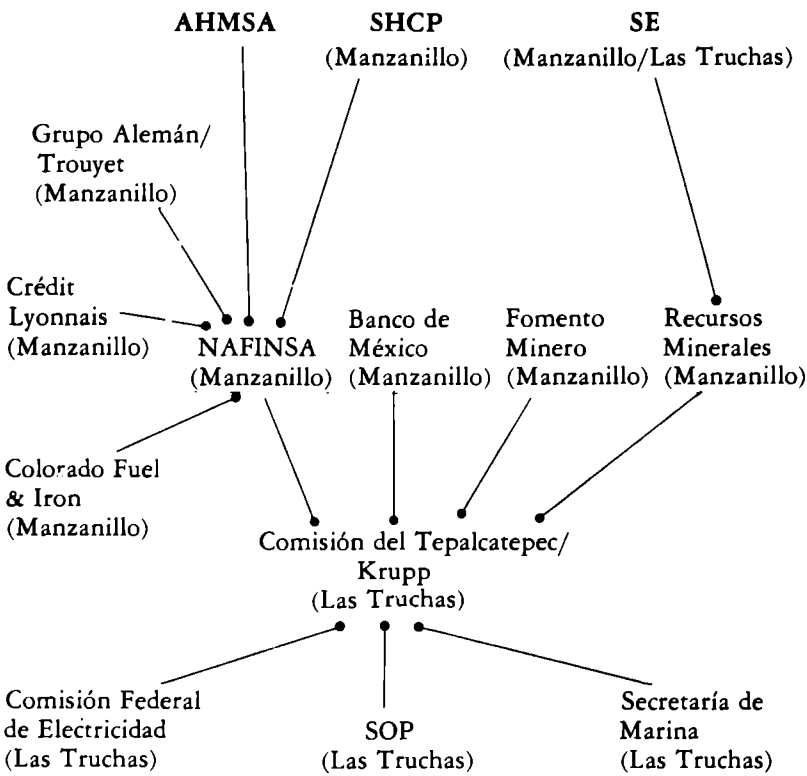
El proyecto de Manzanillo se archiva, finalmente, con las maniobras personales de su jefe nominal, García López. La Cía. Impulsora de Industrias Básicas, apoyada internamente por NAFINSA y externamente por **Colorado Fuels & Iron** de los Estados Unidos y por **Crédit Lyonnais** de Francia, no disponía, hasta mediados de 1956, de una base firme por lo que respecta a yacimientos ferríferos comprobados. Había contado anticipadamente con los recursos de Las Truchas. Ahora, cuando Cárdenas logra reservar estos depósitos para la Comisión del Tepalcatepec, el consorcio empieza por primera vez a financiar sus propias exploraciones (mediante esta conducta, se puede apreciar qué tanto tenían la seguridad de contar con los yacimientos de Las Truchas). Descubre alrededor de 30 millones de toneladas que, aunque no constituyen la gran riqueza, representan una base sobre la cual se pueden trazar planes para crear una planta siderúrgica. Sólo en caso de no existir más recursos, es difícil pensar en un complejo industrial muy grande; quizás no es suficiente ni siquiera para establecer una planta procesadora de mineral. Para ganar tiempo, el

proyecto viable para estos intereses privados consiste en fundar un consorcio minero, reservando los yacimientos recién descubiertos y también los derechos de explotación. La táctica del momento es esperar el surgimiento de una nueva coyuntura favorable dentro del aparato estatal. Mientras tanto, se otorgan provisionalmente todos los derechos a nombre de García López. Cuando, finalmente, se ve claro que no habrá oportunidad de realización para el proyecto de Manzanillo, el jefe de la Cía. Impulsora de Industrias Básicas trata de separar el destino de los yacimientos del de la planta siderúrgica por construir. Una vez "dueño" legal de los depósitos ferríferos, García López propone a sus socios un "negocio": vender a la futura planta siderúrgica el mineral de hierro a $ 4.80 dólares la tonelada. En este momento se rompe la coalición entre dependencias gubernamentales, pasando a ser iniciativa privada. NAFINSA quiere llevarlo a la Corte, pero García López, como abogado, se encuentra muy bien asegurado legalmente.[54] El proyecto de Manzanillo se desploma, aunque no desaparece de la discusión. Sin embargo, nunca revive a los niveles de realización que llegó a tener en los años 1956-1957.

Para el año de 1958, el último del régimen de Ruiz Cortines, la situación política de la Comisión del Tepalcatepec puede considerarse más bien nítida. Debe conseguir suficientes recursos para que la próxima administración no pueda retroceder en el desarrollo de esta zona, cualquiera que sea su orientación ideológica. Para esto, el general Cárdenas quiere presentar un primer informe de la Krupp al Presidente cuando visite Michoacán en noviembre de 1957. Considera que es una buena oportunidad para empujar el proyecto, al tiempo que para formular el rechazo final del proyecto de Manzanillo. En términos concretos, la meta abarca simplemente el gasto de millones de pesos para obras infraestructurales que, de una u otra manera, estén ligadas con el propósito principal de llegar a construir una planta siderúrgica. En este sentido, Cárdenas se vuelve muy activo en una campaña en pro de la construcción de la presa El Infiernillo. Además apoya los planes para establecer un puerto y carreteras/ferrocarril.

Ahora bien, la formación del conjunto organizacional en contra del proyecto de Las Truchas se ha desarrollado de una manera muy compleja, como se puede ver en la siguiente gráfica. (Parte superior).

[54] García López no ceja en su intento por rescatar parte de los grandes planes, y da a conocer la propuesta de vender el mineral a los Estados Unidos. Aunque vedado por la ley, fue necesaria la intervención del Presidente Ruiz Cortines para que se prohibiera expresamente esta maniobra. Es claro que lo anterior tuvo por consecuencia la caducidad de la concesión otorgada a García López en forma personal.



Visto solamente desde un ángulo formal el grupo de oposición se muestra verdaderamente formidable. El actor clave es la organización céntrica, NAFINSA, alrededor de la cual se han formado dos coaliciones: una en el interior del aparato estatal, y la otra en el exterior.

En cuanto al conjunto de la iniciativa privada se ve claramente cómo es influido por el proyecto de Las Truchas por mediación de Nacional Financiera. Sin este eslabón, la coalición se ve condenada a la impotencia. Para ser partícipe en la toma de decisiones parece ser primordial el tener acceso al aparato estatal.

La coalición gubernamental, compuesta por las organizaciones céntricas de NAFINSA, Banco de México, Fomento Minero y Recursos Minerales, está encabezada por la primera, sin que por ello pierdan el contacto con la Comisión del Tepalcatepec. Sin embargo, el organismo más importante continúa siendo NAFINSA. Esto se puede discernir por la acción conjunta de las organizaciones periféricas de AHMSA y la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, quienes influyen en el destino de Las Truchas, aliándose con NAFINSA.

Frente a esta conjunción de fuerzas, la CdT desea únicamente frenar la realización del proyecto de Manzanillo, como solución óptima en este momento, lo cual se logra con la neutralización de NAFINSA que, además, se encontraba inmersa en los asuntos de Las Truchas. Llegó a ser decisivo el éxito de la CdT al trasladar la discusión financiera alrededor de Manzanillo en una plataforma más bien técnica sobre recursos, planes de la planta siderúrgica y problemas de infraestructura; asimismo añadía la cuestión legal sobre el control de los yacimientos ferríferos.

La táctica de prolongar las decisiones pertinentes lleva, en el fondo, el deliberado propósito de aplazar el dictamen definitivo hasta el sexenio próximo de López Mateos. Y bajo el supuesto de que un nuevo sexenio significa una nueva constelación de condiciones y fuerzas, la CdT y Cárdenas salvan su proyecto.

Antes de que se relate el estancamiento definitivo del proyecto de Las Truchas, es conveniente juntar, en forma precisa, los argumentos exclusivamente técnicos, pues de alguna manera han sido subyacentes en toda la discusión interorganizacional. Existen condiciones y hechos meramente técnicos que se encuentran por "encima" de la política y que pueden ser, a la vez, una base relativamente objetiva.

El sitio de Manzanillo, como se puede percibir en la periferia de las discusiones, cuenta con carretera, tramo de ferrocarril, puerto y una ciudad, mientras que Las Truchas no presenta ninguna de estas ventajas potenciales para comenzar grandes obras de industrialización, salvo una brecha en mal estado y un pequeño pueblo que apenas merece tal distinción. En apariencia, esta situación le da una gran ventaja a Manzanillo, pues Las Truchas para todo debe partir realmente de cero. Sin embargo, especificando las condiciones concretas, el asunto se muestra bastante distinto. Ni el puerto ni el ferrocarril en Manzanillo llenan los más mínimos requisitos para constituir parte integral de una planta siderúrgica. El tramo de ferrocarril que va de Manzanillo a Guadalajara alcanza unos 328 kilómetros que tenía que reconstruirse en su totalidad para ser útil.*

Las instalaciones del puerto tampoco satisfacían las futuras necesidades de la siderúrgica y, además, por las condiciones del mar (acumulación de arena en la entrada del puerto) había la necesidad de construir un nuevo puerto interior con un costo muy elevado. Este aspecto comparativo hablaba mucho en favor de Las Truchas. La nueva construcción del tramo de ferrocarril, entre Coróndiro y la desembocadura del Río Balsas de aproximadamente 180 kilómetros, iba a costar menos que la reconstrucción total en el caso de Manzanillo. En cuanto a la instalación del nuevo puerto en la

*En una entrevista, se indicó que el tiempo promedio para la carga entre la Ciudad de México y Manzanillo fue, en esta época, de 38 días.

Bahía de Petacalco (cerca de la desembocadura), una decisión en pro no solamente iba a beneficiar a la planta siderúrgica sino al comercio en general, pues era también uno de los pocos lugares a lo largo de la costa del Pacífico que se encontraba completamente libre de azolves. E inclusive la construcción del nuevo puerto iba a costar menos que el puerto interior de Manzanillo, que en sí hubiera significado un reto técnico muy grande.

Asimismo, existían razones colaterales que hicieron de Las Truchas el lugar más atractivo. Toda la zona de la desembocadura del Río Balsas era una región casi totalmente aislada del resto del país. Con las obras requeridas de infraestructura para la siderúrgica se iba a ganar simultáneamente la incorporación de este sitio al país y, por consecuencia, a la economía nacional. El Estado de Michoacán no solamente era rico en minerales, sino también en productos agropecuarios y madereros que podrían exportarse fácilmente con una cercana salida al mar, apoyando de esta manera un amplio esquema de desarrollo regional.

Respecto al problema siderúrgico, propiamente dicho, Las Truchas mostraba ventajas adicionales. Aunque los yacimientos de Peña Colorada (Manzanillo) eran superiores a los de Las Truchas, al parecer una gran parte de minerales era de baja ley. Por el hecho de que los procedimientos de explotación no se habían aún desarrollado bien, era más racional utilizar los depósitos de Las Truchas mientras se refinaban métodos de excavación en el caso de Manzanillo.

Lo interesante de la discusión intragubernamental es que las consideraciones técnicas, anteriormente descritas, juegan un papel rector. Aunque surgen en el desarrollo de la polémica, de una u otra forma, no se tienen en cuenta para empujar o frenar los proyectos en cuestión, pues se basan —como hemos visto— en argumentos políticos. Por ende, es irrelevante preguntar si la construcción del puerto en la Bahía de Petacalco es objetivamente más barata que el puerto interior de Manzanillo, por el hecho de que cada solución es "barata" debido a la coyuntura política a la cual está sometida. El comportamiento de NAFINSA frente a las múltiples negociaciones lo expresa muy claro. Solamente cuando el proyecto estaba en gran peligro de perder su justificación, entonces se movilizaron recursos para comprobar que también técnicamente valía la pena construir una planta siderúrgica en Manzanillo. Más adelante veremos los indicadores adicionales de este comportamiento.

La transformación hacia el conjunto organizacional intermediario: presiones domésticas y la política internacional.

Durante todo el año de 1958 Cárdenas siguió haciendo sus gestiones en el asunto de la proyectada planta siderúrgica en Las Truchas. Ya había logrado tener comunicación frecuente y muy amistosa con el futuro presi-

dente López Mateos. Y éste, desde comienzo de la campaña electoral, asume el compromiso de promover el desarrollo y aprovechamiento de los yacimientos ferríferos de Las Truchas, según se manifiesta en la siguiente declaración del 9 de marzo de 1958, cuando el candidato a la presidencia López Mateos se encuentra en Morelia:[55]

> En Michoacán se han localizado recursos naturales de importancia. Los hidraúlicos del Río Balsas, con los cuales, en el sitio denominado "Infiernillo" o "La Pitiera", se estudia el establecimiento de una central eléctrica de alta producción; los yacimientos de hierro de Las Truchas y de Plutón; en lugares cercanos a donde se proyecta construir la planta eléctrica, podrían aprovecharse, contando también con la conexión ferroviaria a que ya aludimos, y con el establecimiento de un puerto de salida en "El Pichi", que ligaría a esta zona con el sistema marítimo nacional.

Esta cita tan larga revela claramente un cierto compromiso y una concepción que han de ser cumplidos una vez que haya sido elegido Presidente de la República. Visualiza la creación de un polo de desarrollo en el sitio que esté junto a la industria motriz de una planta siderúrgica.

Efectivamente, López Mateos, ansioso por formular el plan político del sexenio próximo y tomando en cuenta la importancia que representa la industria siderúrgica, reconoce que es una de las pocas que pueden competir, a nivel mundial, sin establecer previamente medidas de protección. Decide, entonces, que el Estado debe de prestar el mayor apoyo posible a la mencionada industria para que logre su más amplio desarrollo. En cuanto a las primeras acciones por emprender, se piensa en ampliar la capacidad instalada hasta alcanzar un millón de toneladas; más o menos el doble de la producción actual. Se contempla, como segundo paso, erigir una planta siderúrgica en el centro de la República con el mineral de Peña Colorada y el coque de Coahuila. Además, se piensa también en que, a largo plazo, se establezca una planta siderúrgica en la costa del Pacífico.

Asimismo, se anuncian ideas muy precisas respecto a la cuestión de cómo pagar todos estos planes. Desde antes, se toma la decisión de apoyarse mucho más en fuentes crediticias europeas. Por lo que atañe al proyecto de Las Truchas, específicamente, queda muy claro para el nuevo equipo presidencial que será concebido en su totalidad con participación estatal sin apoyo del sector privado. Por lo tanto, el nuevo gobierno trata de dar acogida a la disposición de la iniciativa privada para erigir una planta siderúrgica que aproveche el mineral de Manzanillo y determine el sitio en el interior de la República. Para la utilización de los yacimientos en Las Truchas declara nuevamente su firme compromiso de que sean explotados por el sector público.

[55] *Tiempo*, vol. 32, núm. 828 (17/III/1958).

Los acontecimientos alrededor de Las Truchas recobran vigencia en 1959. Apenas instalado en el poder, López Mateos recibe el 17 de febrero de 1959 a Lázaro Cárdenas, quien le informa sobre su viaje a Europa y sobre su visita a la firma Krupp en Essen. Acuerda Cárdenas que el estudio de la empresa consultora ya está por terminarse, salvo los datos sobre las exploraciones, la ubicación de los minerales y la resolución sobre el problema consiguiente: ¿qué producirá la nueva siderúrgica, tratándose de productos acabados? Promete Cárdenas que los informes pertinentes estarán terminados para ser entregados, a más tardar, en mayo de 1959. López Mateos promete que acelerará los procesos burocráticos. A esta entrevista de Cárdenas con López Mateos se le dio amplia difusión en la prensa nacional e hizo resurgir al proyecto de Las Truchas como prioridad gubernamental.

Tal resurgimiento, fuerte y abrupto, del proyecto siderúrgico, empujado por Cárdenas y la CdT, suscita una discusión que enfatiza dos aspectos fundamentales de la política económica de López Mateos.

Cuando el primero de diciembre de 1958 el nuevo presidente identificó el objetivo principal de su Gobierno con un renovado esfuerzo de industrialización, en nuevas condiciones infraestructurales, se manifestó en favor de una mayor independencia económica que tuviera profundos acentos nacionalistas.[56] Esta declaración de principios tuvo obviamente un solo destinatario: los Estados Unidos. Refiriéndonos a una política muy concreta la administración intenta disminuir la dependencia financiera con el vecino del norte. Por lo tanto, no sorprenden las noticias sobre una mayor colaboración con inversionistas europeos que buscan oportunidades en México. Con respecto al problema siderúrgico se desarrollan las siguientes gestiones que, a la vez, hacen aparecer un renovado interés en el proyecto de Manzanillo.

Así a principios de abril, se da a conocer que "dentro de la corriente de inversión de capitales europeos en México, se ha informado, aún no oficialmente, que la empresa alemana Krupp tiene el propósito de invertir $ 1,000 millones de pesos en la construcción de una planta siderúrgica en Manzanillo (sic), Colima. Es este un lugar priviligiado para ello, ya que en Colima existen grandes yacimientos de hierro, y cerca de ellos hay enormes depósitos de carbón de piedra. Los técnicos consideran esa región como el "Sarre de América" y estiman que puede ser emporio siderúrgico[57] Las mismas apreciaciones, que solamente son interesantes por su origen, tiene la embajada norteamericana en México al afirmar "que una fuente guberna-

[56] Scott, Robert E., *Mexican Government in Transition* (Urbana, University of Illinois Press, 1964), pág. 224. Véase también, Taylor, Phillip B., "The Mexican Elections of 1958: Affirmation of Authoritarianism?", *Western Political Quarterly*, vol. 13, núm. 3 (septiembre de 1960).

[57] *Tiempo*, vol. 34, núm. 884 (13/IV/1959).

mental (mexicana) informó de que Krupp, de Alemania, está dispuesta a invertir un mil millones de pesos en la instalación de una fábrica de acero en Manzanillo, Estado de Colima. Esta fábrica utilizará los yacimientos de hierro de Las Truchas, Mich. y Cerro Ortega, Col., y los yacimientos de carbón de Coahuila".[58]

En breves palabras, se da la impresión de que el proyecto de Manzanillo cuenta con apoyos más fuertes que nunca. Inclusive insinúa que Krupp, gran aliado de la Comisión del Tepalcatepec, está al borde de abandonar su propio proyecto para reemplazarlo con otro. Y se insiste de nuevo en el hecho de que son fuentes **privadas** las que están dispuestas a invertir, sustituyendo al capital gubernamental.

Pero esta vez Las Truchas no se queda atrás. El 4 de mayo de 1959 aparece una amplia noticia sobre este proyecto con ocasión de una gira de trabajo del secretario de Recursos Hidráulicos, Alfredo del Mazo, acompañado de Lázaro Cárdenas en la semana del 24 al 27 de abril de ese mismo año. Se presenta todo un plan integral para desarrollar no solamente la zona, sino también los yacimientos, prometiendo la amplia colaboración entre las dependencias del sector público que están encargadas de ejecutar los estudios indispensables. Se hace constar que "la planeación de que se trata se dirige a la creación de un emporio industrial y agrícola, dentro del área de influencia que abarca las costas guerrerenses y michoacanas. Allí surgirán, principalmente, la Unidad Siderúrgica de Las Truchas; la presa de Coróndiro (La Villita); la Central Hidroeléctrica del Cañón del Infiernillo; el Ferrocarril de Nueva Italia a Puerto Playa Azul; la carretera de Ario de Rosales a Río Balsas; y el mencionado puerto de Playa Azul[59] La misma constelación que se ha comprobado anteriormente entre los actores sigue en su forma más esencial. El sector público (Las Truchas) se enfrenta al sector privado (Manzanillo), aunque no se hayan identificado los actores o dependencias específicas que den impulso a sus proyectos. Sin embargo, las circunstancias y los funcionarios han cambiado a causa del nuevo sexenio presidencial que ya ha empezado.

El segundo aspecto de la política económica emprendida por la nueva administración se refiere a su propio plan de desarrollar la siderurgia nacional con base en una planeación gubernamental. Por un lado, se enfatiza la ampliación forzada y acelerada de las empresas existentes para satisfacer simplemente los grandes volúmenes de la demanda; por otro, se sigue insistiendo en que se deben construir nuevas plantas.

NAFINSA entrega unas primeras estimaciones de las necesidades, analizando el mercado actual y proyectando las cantidades futuras de acero. Con la afirmación de que la industria siderúrgica constituye una base prominente para desarrollar la economía en general, NAFINSA procede a

[58] *El Nacional* (6/VI/1959).

[59] *Tiempo*, vol. 35, núm. 887 (4/V/1959).

presentar hechos. Resume que el estado de esta industria está a punto de volverse catastrófico. Apunta que "en el quinquenio 1944-1948, las importaciones fueron en promedio 37% mayores que la producción total. De 1949 a 1953, las importaciones y la producción casi corrieron paralelas en su cuantía. Fue en el lapso de 1954 a 1958 —durante ese periodo la producción alcanzó aumentos menos oscilantes y más constantes— cuando la magnitud de las importaciones decreció, en promedio, hasta representar el 61.5% de la producción de esos años".[60] En cuanto a sus proyecciones, NAFINSA estima que habrá un "hueco" de producción para 1965, que alcanzará 954,000 toneladas (aun incluyendo la construcción de una planta siderúrgica que, entrando en servicio en 1960, no tendrá impacto suficiente sino hasta 1965). Estos cálculos se basan en un crecimiento promedio de 14.5 en la producción, número igual al aumento entre 1944 y 1958. Suponiendo el ritmo de crecimiento en la industria desde 1953 faltarán todavía más, según NAFINSA 1,984,000 toneladas (con base en un coeficiente de crecimiento de 16.4% en la producción).

Cuadro III-6

PRODUCCION Y CONSUMO DE ACERO EN MEXICO
(TONELADAS DE LINGOTE)

Año	*Producción*	*Consumo*	*Producción-Consumo*
1948	291,182	577,363	- 286,081
1949	370,669	653,957	- 283,288
1950	390,356	788,007	- 397,651
1951	466,683	1,069,980	- 603,297
1952	533,291	1,011,867	- 478,576
1953	525,030	905,710	- 380,680
1954	609,450	929,903	- 320,453
1955	725,350	1,138,924	- 413,574
1956	888,412	1,490,411	- 601,999
1957	1,049,666	1,713,583	- 663,917
1958	1,115,000	1,622,028	- 507,028
1959	1,327,752	1,518,870	- 191,118
1960	1,491,778	1,856,248	- 364,470
1961	1,693,076	1,896,788	- 203,712
1962	1,710,662	1,899,877	- 189,215
1963	2,016,833	2,021,380	- 4,547
1964	2,326,496	2,579,015	- 252,519

Fuente: William E. Cole, Steel and Economic Growth in Mexico (Austin, The University of Texas Press 1967), págs. 66-67.

Es interesante comparar las estimaciones de 1959 con las cifras que fueron alcanzadas realmente. Desde 1957, cuando más de una tercera parte del acero consumido en el país debe importarse, el déficit entre producción y consumo se disminuye paulatinamente para desaparecer prácticamente

[60] *El mercado de valores*, vol. 19, núm. 22 (1/VI/1959).

en 1963. A partir de 1964 empieza a crecer de nuevo este "hueco" entre producción y consumo.

Sin embargo, el cuadro III-6 señala una tendencia adicional que es importante mencionarla. En comparación con las cifras absolutas de la producción, las necesidades de importación de acero califican al sexenio pasado de Ruiz Cortines como uno de los peores en materia siderúrgica. Por lo tanto, es bastante plausible la encarnizada lucha entre los dos proyectos alternativos, desde una perspectiva exclusivamente estructural de la situación en la cual se encontraba la industria siderúrgica.

Esta iniciativa del Gobierno que muestra la preocupación por la siderurgia nacional en tiempos venideros y su posible impacto en la economía general, asienta una posible base de decisión para empezar a planear la futura dirección de esta industria clave.

A guisa de respuesta, AHMSA se mueve primero y anuncia grandes planes de ampliación y construcción.[61]

> Las obras de ampliación empezarán en los primeros meses de 1960, con la construcción de una nueva planta (de AHMSA) con capacidad mínima de 500,000 toneladas anuales. Todavía no se ha determinado el lugar que habrá de ocupar la nueva planta —que costará 500 millones— ya que se duda entre situarla en la costa del Pacífico, donde hay grandes yacimientos de hierro y de carbón, o en el centro del país, donde las líneas de comunicación son adecuadas.

Con este plan, que indirectamente se refiere al proyecto de Las Truchas manejado por AHMSA, se abre nuevamente la discusión sobre las diferentes posibilidades de quién se encargará de construir una siderúrgica.

Es realmente Pascual Gutiérrez Roldán quien persevera en la vieja idea de que si el proyecto se lleva a cabo, no solamente debe hacerse en cooperación con AHMSA, sino bajo su mando. En el fondo, está consciente de que la lucha por uno u otro proyecto significa realmente **una lucha por reorganizar toda la industria siderúrgica auspiciada por el Estado.** Esto se capta muy bien a través de una serie de artículos publicados en el Excélsior.

El 27 de junio, aparece una columna titulada "Planeación de la industria siderúrgica".[62] En ella se apoya directamente al proyecto de Las Truchas: se afirma que NAFINSA ya posee 500 millones de pesos y que no sabe cómo utilizarlos. Se concede que existe un proyecto paralelo a Las Truchas, pero el autor dice que se trata de un fantasma que no ha sido estudiado ni en sus más elementales aspectos técnicos. Concluye el artículo diciendo que "escoger Manzanillo como centro siderúrgico referido a los depósitos de Peña Colorada es sencillamente un acto de irresponsabilidad".[63] En la

[61] *Tiempo*, vol. 35, núm. 894 (22/VI/1959).
[62] *Excélsior* (27/VI/1959).
[63] *Ibid.*

segunda parte del artículo, en agosto del mismo año, se pide categóricamente un plan nacional para la industria siderúrgica que tienda a lograr un desarrollo eficaz de este sector básico. Además, se solicita la creación de una comisión estatal que vigile su desenvolvimiento ordenado en lo futuro. Bajo el pretexto de discutir la viabilidad del proyecto de Las Truchas, y confrontándolo con el de Manzanillo, se debate en realidad la reorganización de toda la industria. AHMSA, la fuerza más potente en este sector, se opone de una manera vehemente. En este sentido, se trueca la posición periférica del organismo dentro del conjunto organizacional en una posición céntrica.

En esta época NAFINSA se inclina a cierta neutralidad, aunque no deja de apoyar al proyecto de Manzanillo. Ahora, sin embargo, se concentra más en cuestiones técnicas, que había ignorado por completo en tiempos anteriores. Dice Hernández Delgado de NAFINSA que Las Truchas no presenta ventajas superiores a las de construir una planta siderúrgica, pues ésta carece de la más mínima infraestructura —condiciones que Manzanillo ofrece en forma abundante. También continúa recordando que el crédito del banco francés por 30 millones de dólares todavía está disponible.

En agosto de 1959, el proyecto de Las Truchas, representado por Krupp y la Comisión del Tepalcatepec, se somete a un examen frente a diversas dependencias del Gobierno. En esta reunión, se juntan los secretarios del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público, el director de NAFINSA, el subsecretario de Minas y Petróleo (SEPANAL) y Pascual Gutiérrez Roldán de AHMSA/PEMEX respectivamente.

Bustamante, titular de Patrimonio Nacional, no está muy convencido de que se debe aceptar el proyecto de Las Truchas, ni se halla dispuesto a aceptarlo, aunque se basa en un estudio profundo y completo que le atribuye cualidades económicamente viables. No obstante, el secretario se inclina por Manzanillo, argumentando el hecho de que cuenta con una infraestructura adecuada. Hace hincapié en que deben continuarse los estudios. De lo que sí está convencido es de que el Gobierno debe construir una nueva planta siderúrgica con una capacidad de 500,000 toneladas a 800,000 toneladas. Pero insiste en que, proyectarla en Las Truchas, significaría costos muy elevados, los cuales por el momento no se justifican. El subsecretario de Minas y Petróleo concuerda con este juicio de las inversiones costosas en el caso de Las Truchas. Sin embargo, reconoce que las tres grandes plantas siderúrgicas del país se encuentran en una situación muy difícil, en cuanto a transportes, ubicación en el norte, límites físicos de expansión en los sitios, etc. Por estas y otras razones, propone también la construcción de una siderúrgica. Hernández Delgado, de NAFINSA, ve el asunto desde una perspectiva semejante, aunque no está completamente convencido de que se deba construir una planta. (Indirectamente, va contra las sugerencias de su propia dependencia, que había previsto la necesidad de capacidades adicionales, haciendo referencia a una

nueva planta.) Dice, sin embargo, que el desarrollo del mercado no está asegurado y que los ya instalados tienen suficientes reservas para contrarrestar este crecimiento y cubrir la demanda nacional. Concuerda con los demás en que el monto de las inversiones necesarias para Las Truchas es muy elevado. Insiste, además, en la necesidad de que todos los asuntos relacionados con la expansión de la siderurgia nacional deben tratarse dentro de un marco institucional. En otras palabras, demanda la creación de una dependencia que tenga a su mando la coordinación y planeación de este ramo industrial. A la vez, acepta que en el caso de decidirse en favor de la presa de Infiernillo también puede o quizás debe considerarse una decisión por la planta siderúrgica en Las Truchas. Ortiz Mena, de Hacienda y Crédito Público, no ve mayores obstáculos para obtener fondos que puedan financiar cualquiera de los proyectos siderúrgicos. Apoya, asimismo, la idea de construir una nueva planta para hacer frente a la creciente demanda. Gutiérrez Roldán se opone categóricamente a cualquier proyecto que no esté coordinado con AHMSA.

En forma de un resumen, este "examen" intragubernamental termina inconcluso. Se expresaron muchas dudas; pero tampoco se llegó a una decisión. La discusión sigue, entonces, aunque parece que todo por el momento se ha estancado. Es otra vez Cárdenas quien rompe el punto muerto. Un día después del sobresaliente discurso de Cárdenas, pronunciado el 28 de septiembre de 1959, con ocasión del décimo aniversario de la República Popular de China (veremos más adelante el significado de este discurso), sostienen una conversación personal Cárdenas y López Mateos. El Presidente permite que el general michoacano le aconseje, antes de su inminente viaje a los Estados Unidos, para conferenciar con el presidente norteamericano Eisenhower sobre problemas actuales de la política exterior. En esa misma conversación, López Mateos le asegura que se construirá la presa hidroeléctrica de Infiernillo y, además, **garantiza a Cárdenas que se construirá también la presa secundaria de La Villita,** reservando los derechos exclusivos de esta presa para la Comisión del Tepalcatepec (e indirectamente para la planta siderúrgica de Las Truchas). Es indicativo que el Presidente llame dos días después, el 30 de septiembre de 1959, al Lic. Moreno Torres, director de la Comisión Federal de Electricidad, y le ordene comenzar con la construcción de la presa de Infiernillo.

Con esta decisión disminuye la discusión sobre la industria siderúrgica, y se enfatiza el impacto de una obra tan grande como la presa hidroeléctrica de Infiernillo. Solamente en una ocasión se vuelve a discutir el problema sobre cuál de los dos proyectos siderúrgicos conviene realizar.

A principios de noviembre de 1959 habla el secretario del Patrimonio Nacional sobre la creación de una industria automotriz mexicana. También cita el papel del Estado por lo que se refiere a industrias claves, entre las que considera a aquéllas del sector siderúrgico. Enfatiza que se

está estudiando seriamente la construcción de una planta siderúrgica (ligada) a grandes yacimientos ferríferos en la costa del Pacífico. Pero indica que aún no se sabe cuáles son los más valiosos. A continuación, puntualiza lo que quería decir "tan ampliamente":[64]

> Indudablemente uno de los desarrollos siderúrgicos más importantes que conviene realizar, sería el de Las Truchas en Michoacán. Pero teniendo en cuenta la importancia de sus yacimientos, su situación y las inversiones que requiere, habrá que dar preferencia en el tiempo a **otro proyecto más fácil,** mientras que se planea cuanto haga posible el desarrollo de Las Truchas.

Aunque no se menciona "este otro proyecto" por su nombre, se sabe que se trata de Manzanillo. Bustamante reitera esta posición cuando afirma más tarde que "los yacimientos de Las Truchas no podrían ser puestos en explotación antes de doce años. Se necesita instalar un nuevo centro siderúrgico, cuya producción cubra el aumento de la demanda que se va produciendo anualmente".[65]

No obstante esta declaración en favor de Manzanillo, el proyecto de Las Truchas cobra fuerza por los trabajos que giran alrededor de la presa de Infiernillo. En otra ocasión, el secretario del Patrimonio Nacional admite que su organismo ya no puede influir en nada. Afirma que el proyecto de Las Truchas ha ascendido a la categoría A en la Secretaría de la Presidencia. Esto significa que Las Truchas se sacudió finalmente la influencia de cualquier otra dependencia.

A principios del año de 1960 la situación reinante respecto del proyecto de Las Truchas dentro del Gobierno se presenta de la siguiente manera. Tres dependencias gubernamentales retardan la ejecución del proyecto. AHMSA, a través de Pascual Gutiérrez Roldán, como ya se ha señalado, continúa oponiéndose, aunque su influencia es indirecta, debido a su nuevo cargo de director de PEMEX. La Secretaría del Patrimonio Nacional todavía no se decide, aunque parece inclinarse en favor del proyecto de Manzanillo. Y la Secretaría de Industria y Comercio (antes Secretaría de Economía Nacional) se encuentra en la seria disyuntiva de tener que representar, por un lado, los intereses de la industria existente y, por otro, prever la urgencia de que el gobierno se integre activamente al campo siderúrgico.

A pesar de estas discrepancias para una política coherente del Estado, todos los miembros gubernamentales ven claramente la necesidad de aumentar la producción. Ya hay un consenso general entre las dependencias involucradas. Entonces, a esta altura de las negociaciones, se ha llegado a una resolución del problema, aunque existen grandes diferencias en

[64] *Excélsior* (3/XI/1959).
[65] *Ibid.*

cuanto a los detalles de su implementación. El conjunto organizacional del lado del Gobierno se ha reducido mucho con la oposición que gradualmente ha venido disminuyendo.

Entretanto, el Presidente espera el informe final sobre el proyecto definitivo de la Krupp, para que siga de nuevo la discusión, pero ahora sobre una base más sólida. A la vez, la Comisión Federal de Electricidad hace indirectamente propaganda al proyecto de Las Truchas con sus actividades de construcción de la presa en el Bajo Balsas. Al mismo tiempo se advierte a los demás organismos estatales que cualquier presa de orden secundario en la cercanía de la desembocadura del Río Balsas estará reservada para la CdT. La Secretaría de Marina entra en el juego positivamente —desde el punto de vista de Cárdenas y la CdT—, pues ha terminado sus estudios y ha resuelto que la Bahía de Petacalco se prestará más a la creación de un puerto con un mínimo de esfuerzos técnicos. El proyecto de Las Truchas también se ve empujado por intereses extranjeros. Las empresas norteamericanas de Morrison & Knudsen y Utah (la última hizo el estudio de Peña Colorada) ofrecen financiar el ferrocarril que habrá de correr desde la desembocadura del Río Balsas hasta la presa de Infiernillo. También prometen absorber todo el sobrante de la producción acerera de Las Truchas que no se puede vender en el mercado interno de México. En respuesta esperan ser incluidos en los trabajos para construir la planta siderúrgica.

En términos generales, del 22 de enero a mediados de febrero la siderurgia nacional es el tema de actualidad. En adelante empieza la carrera competitiva por la ejecución de las consabidas obras que compondrán el polo de desarrollo de Las Truchas. Las disputas ya no giran alrededor de las decisiones fundamentales que se han de tomar, como, por ejemplo, si convendrá o no construir Las Truchas, sino **únicamente sobre el instante adecuado de comenzar su ejecución**. Aunque se hacen sentir todavía ciertas presiones, éstas no impiden el constante avance de Las Truchas; v. gr., la coalición en favor del proyecto muestra aparentemente un retroceso, debido a que las importaciones de acero desde 1958/1959 se redujeron considerablemente. Se produce una renovada inquietud por si será necesario pensar en una nueva empresa o si será acaso más conveniente quedarse en un nivel medio, promoviendo ampliaciones en lugar de construcciones nuevas. La coyuntura económica del momento, que se presenta en serias dificultades, se toma como pretexto para estancar todo el proyecto. No obstante, estas gestiones no tienen influencias suficientemente importantes para sobreponerse.

El año de 1961 da fe de la creciente actividad de las siderúrgicas del norte del país, reflejada en las preocupaciones de Lázaro Cárdenas. El pesimismo le llega a tal grado que cuestiona quién maneja realmente el desarrollo industrial de México, obviamente haciendo una distinción entre las fuerzas del sector público y las del sector privado. No entiende por qué los indus-

triales del norte se oponen al desarrollo industrial del sur, que está bajo el control del Estado. Al mismo tiempo reconoce que sí deben tener cierto interés, considerando los lazos extranjeros que cada una de las siderúrgicas existentes mantiene con empresas extranjeras, principalmente norteamericanas. Como lo expresa Cárdenas: "Hablan de **traición** porque rechazamos la intervención del dólar con participación en la industria nacional".[66] Parece que Cárdenas teme especialmente las influencias de la **Bethlehem Steel.** Sabe que la base del proyecto son los yacimientos de Michoacán, Guerrero y, quizás, Colima, y que éstos deben apartarse para propósitos específicos y no para los intereses del norte. Así lo apunta Cárdenas:[67]

> Los yacimientos de Manzanillo, y menos los de Michoacán y Guerrero, no deben destinarse a la industria del norte. Deben servir para desarrollar la industria en la costa del Pacífico con miras a surtir los Estados costeros y los mercados de América Latina.

El aumento de las presiones por medio de las siderúrgicas existentes debe ubicarse en una situación económica que gradualmente está empeorándose. Los intentos del Gobierno de López Mateos por lograr una mayor independencia se ponen de manifiesto en una política sumamente nacionalista, que culmina con la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 El carácter populista del régimen, el énfasis en la redistribución de ingresos y la más radical reforma agraria desde el periodo del Gobierno de Cárdenas, repercuten económicamente, dando por resultado una disminución considerable de la inversión privada. Naturalmente, el Estado se ve debilitado paulatinamente. Como calcula Hansen, las inversiones del sector privado, estimadas como porcentaje del PNB, bajan en más de un 2% entre 1959 y 1962. Por lo que se refiere a las inversiones privadas del sector extranjero, el cambio es todavía más pronunciado: en 1960 la salida del capital (desinversión extranjera) asciende a 38.1 millones de dólares, mientras que los créditos internacionales para el sector público alcanzan los 400 millones de dólares (238.9 millones en 1958). Concluye que estos datos reflejan las preocupaciones del sector privado por la política que sigue el Gobierno, por un lado y, además, por los efectos de la posición mexicana respecto del problema de Cuba, por el otro.[68]

Aun en esta situación, en la cual el Estado tiene que sustituir de una manera creciente los faltantes de la inversión privada, no se desvía el proyecto de Las Truchas. Sin embargo, debe enfatizarse que, de todos

[66] Lázaro Cárdenas, *Obras. Apuntes, 1957-1966* (México, UNAM, 1973), tomo III, pág. 205 (26/III/1961).

[67] *Ibid.*, pág. 206.

[68] Hansen, Roger D., *The Politics of Mexican Development* (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1971), págs. 214-216.

modos, significa una fuerte carga presupuestal para el gobierno; dinero que quizás se puede emplear con más beneficio en otros proyectos. Así, el 19 de junio de 1961, en la Secretaría de Marina Nacional tiene lugar una conferencia sobre Las Truchas. Para aclarar ciertos puntos de obras infraestructurales, preocupación colateral al proyecto de la siderúrgica, se juntan las Secretarías de Marina, Comunicaciones y Obras Públicas, de la Presidencia y la Comisión del Río Balsas (sucesora de la Comisión del Tepalcatepec). Respecto al trabajo, entregado por Krupp, se llega a un acuerdo unánime entre los participantes, argumentando que fue bien elaborado y que proporciona suficientes razones para considerar la solución presentada como económica. Está muy claro para todos que Las Truchas constituye una necesidad absoluta para México y, por lo tanto, debe implementarse. Con la terminación de sondeos y pruebas sobre la sólidez de los planes, todos esperan la decisión del Presidente en "las próximas dos semanas" (en colaboración con el más importante de los secretarios, Ortiz Mena, de Hacienda y Crédito Público). El aspecto más sobresaliente de esta conferencia es que todos saben que se requiere únicamente una palabra afirmativa del Presidente. El resto de las decisiones pertinentes está encomendado al general Cárdenas. El será quien determine en qué forma se hará el manejo de la nueva compañía.

Aún más, en su Tercer Informe, López Mateos se refiere con bastantes detalles a la creación de la siderurgia nacional, relacionándola con el problema y el proyecto de Las Truchas. No sólo habla de la siderurgia en términos generales o, como ha sucedido en otras ocasiones, subrayando la explotación de los yacimientos ferríferos, entre otros los de Las Truchas, sino que también se refiere concretamente a la construcción de una planta siderúrgica en el sitio de Las Truchas. Por lo dicho antes, el proyecto de Las Truchas parece ser un hecho. Dice, en el mismo discurso, que NAFINSA ha emprendido un estudio sobre la programación de la industria siderúrgica que está en preparación. Parece que se utiliza el proyecto de Las Truchas para iniciar, con su implementación, una reorganización completa del sector siderúrgico. En general, produce un gran optimismo el hecho de saber que se va a realizar finalmente lo que se ha iniciado en los años cuarentas.

Sin embargo, un escaso mes más tarde (octubre de 1961), el Presidente López Mateos declara, en una visita a las obras de la presa de Infiernillo:[69]

> ... esta obra va a acrecentar los servicios a una amplia zona de los estados de Michoacán y Guerrero, para promover su industrialización, la que culminará **oportunamente** (sic) con el aprovechamiento de los yacimientos de hierro en Las Truchas y la creación de una industria siderúrgica en la región.

[69] *Tiempo*, vol. 39, núm. 1015 (16/X/1961).

Con la declaración anterior, el proyecto de Las Truchas es oficialmente archivado de momento. ¿Acaso por los avances en la planeación y las manifestaciones afirmativas sobre el consenso intragubernamental, que se observan en las múltiples luchas tendientes a construir esta empresa, es por lo que se pone repentinamente ad acta? Una respuesta debe buscarse en la coyuntura que se genera por problemas internos de la economía en general, las fuertes presiones del exterior y las actividades políticas de Lázaro Cárdenas. Sobre todo, la relación simbiótica entre los dos últimos es la que frena la realización del proyecto en el sexenio de López Mateos. Para entender la complejidad del asunto es necesario regresar un poco en el tiempo.

Cuando el 1o. de enero de 1959 Fidel Castro asume el poder en Cuba, exactamente un mes después de la toma de posesión del poder por López Mateos, México se encuentra en una situación política muy difícil. Guardando su tradicional posición de neutralidad en sus relaciones exteriores, reconoce al nuevo régimen inmediatamente. Además, no tarda mucho en darse el caso (1960) de que las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos empiecen a ponerse tensas debido a los conflictos sobre la captación y expropiación de bienes norteamericanos. Las presiones generadas por los Estados Unidos, y especialmente la abortada invasión de la Bahía de Cochinos en abril de 1961, estimulan emocionalmente las simpatías que a México le inspira Cuba. Incluso se genera un sinnúmero de incidentes y discursos; a veces se organizan manifestaciones colectivas, encabezadas por prominentes políticos mexicanos; en una de ellas, concentrada en el Zócalo de la ciudad de México el 18 de abril de 1961, no dejó de llamar la atención que Lázaro Cárdenas estuviera al frente de los manifestantes.[70]

En las consiguientes conferencias internacionales entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos, México mantiene su postura neutral y se niega a romper relaciones diplomáticas con Cuba, aunque fuertemente presionado por su poderoso país vecino. En casi todas las resoluciones anticastristas México adopta una estrategia de abstención.[71] Así lo resume un estudioso de este asunto:[72]

> Mexico in foreign policy maintained a consistent stance in favour of allowing the Cubans to pursue their own revolutionary course unhindered, and did so despite the pressure of the United States and the often irritating quarrelsomeness of the Cubans themselves.

[70] Para mayores detalles sobre la posición de Cárdenas y su rol en estos asuntos, ver *Excélsior* del 24 de abril al 27 de mayo.

[71] Facts on File, *México 1946-1973, op. cit.*, págs. 82-89.

[72] Calvert, Peter, *México* (New York, Praeger Publishers, 1973), pág. 301.

Para el Gobierno de López Mateos, la tarea fundamental es seguir una política que oscile entre la Scylla de una industrialización acelerada y la Charybdis de una dependencia muy concreta de los Estados Unidos.

Pero son realmente las actividades políticas de Cárdenas, tanto internas como externas, las que, dentro de un contexto de relaciones internacionales determinadas por la guerra fría, suscitan el desagrado de los Estados Unidos. Todo empieza cuando Cárdenas es nombrado por vez primera, vocal ejecutivo de la recién creada Comisión del Río Balsas, el 23 de marzo de 1959. Sin embargo, Cárdenas declina el nombramiento argumentando que debe atender antes que nada sus asuntos privados, pero que se pondrá a la disposición del Presidente en el momento en que sus planes terminen.[73] Con cierta frecuencia, el jefe del Ejecutivo repite la invitación. Un año más tarde, entre abril y mayo de 1960, el asunto del cargo oficial se vuelve más apresurado al anunciar el secretario de Recursos Hidraúlicos, Alfredo del Mazo, el deseo de López Mateos: "si (el general Cárdenas) ya podía aceptar encargarse de la Comisión del Río Balsas".[74] Esta vez Cárdenas pretexta que sus actividades en la política internacional le han dado un carácter "demasiado político" que le impide desempeñar este cargo oficial. Añade que podía perjudicar a México. No obstante, acepta que si el presidente lo juzga necesario puede disponer de él. Al día siguiente el secretario informa a Cárdenas que López Mateos "le manifestó que no son obstáculos sus deberes internacionales para que atienda a la vez los asuntos de la Comisión".[75] Sin embargo, la toma de posesión de este cargo tarda más de un año y medio, pues se efectúa hasta diciembre de 1961. ¿Por qué?

Las actividades particulares de Cárdenas encajan en mayores cambios políticos en el hemisferio. Del 5 al 8 de marzo de 1961, se lleva a cabo la Conferencia Latinoamericana por la Soberanía Nacional, la Emancipación Económica y la Paz, en la Ciudad de México. Cárdenas, elegido para ser uno de los presidentes de esta conferencia, ataca ferozmente en la sesión del 5 de marzo a los Estados Unidos. Este discurso, escuchado por los 2,000 delegados, la mayoría de izquierda, a la vez inmersa en un fuerte ambiente de anticomunismo, cumbre de la Guerra Fría, tiene también consecuencias personales para el general. Incluso el asunto llega a una consignación hecha por el Procurador General de Justicia, ante el cual Cárdenas tiene que defenderse contra los cargos de "traición" y "subversión". En suma, lo que debe entenderse es que Cárdenas se perfila, en ésta época, como un vocero influyente de la izquierda, y no solamente en México sino también en América Latina. Específicamente, son sus ataques en contra de los Estados Unidos por haber apoyado la invasión de Cuba lo que le define como tal. De

[73] Cárdenas, *Apuntes*, tomo III, *op. cit.*, pág. 100 (23/III/1959).
[74] *Ibid.*, pág. 148 (23/V/1960).
[75] *Ibid.*, págs. 148-149 (23/V/1960).

una manera creciente, Cárdenas surge como una de las primeras figuras carismáticas del continente latino, comparable con tan grandes personalidades populares como Getulio Vargas de Brasil o Juan Perón de Argentina, siempre capaces de captar la imaginación de las masas.

Internamente, el gobierno de López Mateos tiene que luchar contra un resurgimiento de la izquierda. Entre los más notables sucesos, cabe mencionar la gran huelga ferrocarrilera, que es finalmente aplastada por una intervención militar. David Alfaro Siqueiros, secretario general del Partido Comunista, y uno de los artistas más eminentes de México, es internado en la cárcel. Cárdenas no se queda, como estadista, indiferente a estos acontecimientos. Se declara en favor de las exigencias de los ferrocarrileros, pidiendo su libertad directamente a López Mateos. También se ve involucrado en la creación de la Central Campesina Independiente (CCI), una organización oposicional a la establecida Confederación Nacional de Campesinos (CNC) del partido oficial.

Entretanto, los Estados Unidos buscan reforzar su hegemonía sobre América Latina, sometiéndola a un firme control político, económico y militar, con el pretexto de reducir la influencia soviética en el área a través de Cuba. En términos concretos, lanzan una peculiar versión de guerra contra el comunismo —particularmente contra la exportación de la revolución cubana— con la creación de la Alianza para el Progreso.[76]

En todo este planteamiento está mezclada la persona de Cárdenas, a la que más temen, pues posee el carisma necesario para unir las fuerzas opositoras. Asimismo, no es posible comprobar actividades "sucias" durante el desempeño de sus múltiples cargos gubernamentales. Aunque se comienza con una campaña bastante intensa en la prensa para descubrir supuestos fraudes, no se le puede comprobar ninguno. En conexión con las tendencias "radicales" del régimen de López Mateos, por lo menos desde el punto de vista de los Estados Unidos, es imperativo para ellos el reducir la supuesta influencia de Cárdenas, como consejero todavía más radical, sobre las decisiones del Presidente actual. Al mismo tiempo, no deben olvidarse las presiones directas sobre la marcha económica de México. Con la administración de López Mateos, condenada a seguir la política de desarrollo, lo más efectivo puede significar sanciones económicas. Entonces, se amenaza con quitar a México la cuota de azúcar, incluyendo la porción cubana que le había sido concedida. También se habla de la cuota de plomo-zinc en los mismos términos. Y, por último, se hace muy concreta la posibilidad de "reconsiderar" los créditos de la **EX-IM Bank,** que ya se habían negociado con dependencias gubernamentales.

[76] Para un breve resumen y una crítica excelente, véase John Gerassi, *The Great Fear in Latin America* (New York, Macmillan, 1965), págs. 249-331.

Como respuesta a estas presiones, a López Mateos no le queda sino el recurso de procurar dar la impresión de que acepta las "indicaciones" estadounidenses. Así demuestra su voluntad de borrar las diferencias con Guatemala, país muy involucrado en los affaires cubanos. Además, sigue vigente el grave incidente de diciembre de 1958, cuando la marina guatemalteca atacó a barcos camaroneros mexicanos y dio muerte a algunos mexicanos. En respuesta a esta agresión, México había roto sus relaciones diplomáticas con Guatemala desde enero de 1959. Aunque se reanudaron en septiembre del mismo año, se mantuvieron muy frías. Por presión de los Estados Unidos, López Mateos declara finalmente que está dispuesto a reunirse con el Presidente guatemalteco Ydígoras en la frontera de los dos países.

El rechazo del proyecto Las Truchas debe entenderse en la misma forma, es decir, con base en esta coyuntura nacional e internacional. López Mateos tiene que aceptar estas presiones si no quiere poner en peligro los pasados logros económicos. Por lo tanto, está forzado a disminuir la influencia de Cárdenas, descartando todo lo que pueda significar un aumento de prestigio. Y Las Truchas es un proyecto que puede dar para ese encumbramiento. En el oficio del 28 de abril de 1961 no se decide si esta empresa se encargará o no de dicho proyecto.

Cárdenas y López Mateos concuerdan con una estrategia común: deben estipularse prioridades más importantes que la realización de una simple planta siderúrgica. En junio se toma la decisión de tratar del proyecto de Las Truchas en círculo muy reducido para disminuir la oposición manifiesta; especialmente, de los secretarios Salinas y Bustamante, de Economía y Patrimonio Nacional, respectivamente. Así, los asuntos del proyecto se discuten esencialmente entre los dos líderes, López Mateos y Cárdenas; Ortiz Mena, de Hacienda y Crédito Público; Fonseca, de la Presidencia; Alfredo del Mazo, de Recursos Hidráulicos. Acuerdan dar la impresión de que el gobierno mexicano ha cedido a las presiones estadounidenses, archivando definitivamente este proyecto. Al mismo tiempo procuran persuadir a los Estados Unidos de que Cárdenas ya no ejerce sobre la política interna de México la influencia que se le atribuye. Debe decirse como un indicador adicional que ni López Mateos ni Cárdenas hacen declaraciones sobre Las Truchas en la prensa. La estrategia del momento consiste en evitar las discusiones públicas y las intervenciones subsecuentes de las partes interesadas. Los periódicos guardan completo silencio.[77]

Aunque los Estados Unidos habían tomado en cuenta el proyecto de Las Truchas, durante la Segunda Guerra Mundial, como abastecedor de materia

[77] Sobre las políticas de un distanciamiento con Cuba y un nuevo acercamiento con los Estados Unidos así como la "neutralización de la izquierda mexicana y Cárdenas absorbiendo a este último en el Gobierno", véase Graham, David L., "The Rise of the Mexican Right", *Yale Review*, vol. 52, núm. 1 (otoño de 1962).

prima para sus siderúrgicas del oeste, nunca habían presionado directamente sobre su destino, por lo menos hasta 1961. Hablando en términos económicos, Las Truchas, por supuesto, en ningún momento iba a significar ningún peso (frente a la poderosa siderurgia estadounidense). Sin embargo, podía haber desempeñado un papel importante como símbolo de la soberanía mexicana, específicamente en vista del rol de la **Bethlehem Steel,** una de las "bajas" en la lucha por mantener la riqueza nacional en manos propias.

Entretanto, continúan las maniobras internas para hacer frente al proyecto de Las Truchas. AHMSA prosigue en la posición con vehemencia. Para lograr más impacto aprovecha sus relaciones con la industria siderúrgica de los Estados Unidos que, a su vez, trata de influir en el gobierno norteamericano para que, por mediación de su embajador Hill en México, trate de impedir la realización del proyecto. Curiosamente, la administración de López Mateos tiene pruebas de que una de sus propias dependencias, AHMSA, se opone a la política concordada, y se junta con intereses norteamericanos para imposibilitar la implementación de Las Truchas. Intuye, quizás correctamente, que la creación de Las Truchas pondrá fin a la autonomía de AHMSA como líder supremo de la siderugia nacional. Más todavía, se teme este proyecto competitivo con la decisión del Gobierno, según la cual Las Truchas debe constituirse en una compañía tenedora para coordinar las actividades de la industria siderúrgica estatal.

Puede concluirse que, a partir de 1960/61, Las Truchas se convierte en un asunto político concomitante al surgimiento de Cárdenas como líder nacional e internacional; a mayor perfilización de Cárdenas de líder, más "político" y **débil** el proyecto de Las Truchas.

La importancia de Cárdenas puede apreciarse indirectamente en sus **Apuntes**. El 21 de julio de 1961, Cárdenas es invitado por el nuevo embajador estadounidense, Thomas C. Mann. Según sus relatos, Cárdenas es suficientemente importante para que el embajador le pueda pedir su opinión sobre la futura actuación política de los Estados Unidos en América Latina. Incluso se discute ampliamente el caso de Cuba, considerado por los Estados Unidos como el "agresor" comunista al que debe frenarse con programas de ayuda de desarrollo para los demás países latinoamericanos.[78]

La actitud de prudencia y el opacamiento oficial de Lázaro Cárdenas pronto dan sus frutos. El 4 de agosto de 1961, México recibe, finalmente, los créditos negociados no solamente con el EX-IM Bank, sino también con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por un total de más de 180 millones de dólares.

[78] Cárdenas, *Apuntes*, tomo III, *op. cit.*, págs. 235-237 (21/VII/1961).

Conclusiones

La intervención de los Estados Unidos en contra de la persona de Cárdenas y del proyecto de Las Truchas marca el fin de una etapa más en la larga evolución del proyecto industrial hacia su implementación. Los trece años comprendidos entre 1948 y 1961 entrañan triunfos, reveses y percances paralelamente a constantes ganancias que, a fin de cuentas, preparan el terrerno para las decisiones claves.

Este periodo contribuye al avance del proyecto en varios frentes, cuyo significado puede sintetizarse de la siguiente manera: se pasa de una concepción muy vaga de lo realizable a una definición precisa de lo que debe hacerse. En otras palabras, el problema de Las Truchas se convierte en un proyecto. Con este cambio se transforma la textura y la constelación de lo que se había presentado como el conjunto organizacional primario, en donde las fuerzas, intereses e influencias, se manifestaban a niveles imprecisos de interacción organizacional. Con la creciente delimitación del proyecto/problema de Las Truchas se concretizan simultánemente diferencias entre los actores involucrados. Se nota una gran diversificación que, en el conjunto organizacional primario, se había denominado "Gobierno Federal" e "intereses privados/industria siderúrgica". En el caso del conjunto organizacional intermediario dichos intereses se desarrollan dentro de un marco de coaliciones que, a su vez, son el resultado de conflictos interorganizacionales. En efecto, la dinámica de este "set" propicia la presentación de un proyecto alternativo: el de Manzanillo. La solución del conflicto determina la alineación de los interesados, a la vez que proporciona las bases concretas de sus relaciones organizacionales.

A final de cuentas se trata de una etapa de decisión en la cual el Estado llega a definir el proyecto y se apropia de él como un proyecto realizable. Sin embargo, atrás de la afirmación de que el Estado llegue a hacer este proyecto suyo, se esconde una larga trayectoria de conflictos y maniobras entre varios actores gubernamentales del aparato burocrático. Y esto es lo interesante: ¿cómo la resolución de diferentes posiciones y metas en colisión llega a una creciente precisión e, implícitamente, a una definición técnica determinada del proyecto?

Para la formación de la coalición en favor del proyecto, la CdT y su jefe, Cárdenas, optaron por una estrategia cooperativa con el fin de asegurarse del apoyo político necesario para impulsar su proyecto en el seno del Estado. Especialmente se enfatizó la interdependencia de los motivos por los cuales cada miembro de la coalición podría realizar sus metas particulares. Así, el argumento de la creación de un polo de desarrollo integrado por dos presas, una siderúrgica, un puerto y los eslabones de comunicación como carreteras y ferrocarril, se basó sobre el supuesto de un **pooling** de recursos para la defensa del proyecto.

En cuanto al enfrentamiento con los demás organismos en favor de Manzanillo o en favor de ningún proyecto del Estado (como AHMSA), la CdT utilizó una serie de estrategias según la coyuntura particular que se presentaba. Para neutralizar la coalición alrededor de NAFINSA, Cárdenas utilizó efectivamente maniobras tanto manipuladoras como subversivas para lograr su objetivo de impulsar Las Truchas o, por lo menos, de impedir el avance de proyectos alternativos. Por ejemplo, durante los cuestionamientos del proyecto de Las Truchas, empieza a separar NAFINSA y su clientela con base en cuestionamientos propios acerca de la solidez técnica del proyecto de Manzanillo. Asimismo, la actuación subversiva de AHMSA en contra de Las Truchas queda bien establecida, pues proporcionó datos falsos y una oposición constante destinada a acabar con los planes sobre los proyectos tanto de Las Truchas como de Manzanillo. En fin, se ve claramente el proceso "definitorio" al interior del Estado con el resultado de que se afirma como promotor del proyecto; por lo menos de la mayoría de los organismos públicos.

Para concluir este capítulo, se puede hacer un breve bosquejo de la situación actual; es decir, en 1961, en términos de un enfrentamiento muy claro entre los diversos participantes en el conjunto organizacional transformado desde su etapa primaria. Las Truchas como problema y proyecto, finalmente, ha logrado juntar una mayoría a favor suyo en el seno del aparato burocrático. Aunque ciertas dependencias siguen demostrando su oposición, éstas han dejado de formar el frente común que habían integrado en un principio. Por otro lado, se ha planteado, en una forma creciente, la contienda de la industria establecida y la iniciativa privada. Pero sus intervenciones se minimizaron ante la eventualidad del conflicto intragubernamental. En consecuencia, es de esperar que el sector privado prosiga en el intento de mantener su desacuerdo a pesar de que hayan sido neutralizadas las diferencias en el interior del aparato burocrático del Estado. Hasta que termine el desacuerdo entre los organismos públicos no existe una necesidad real de que la iniciativa privada intervenga para asegurar sus intereses. Lo que se puede esperar, como señala efectivamente la siguiente etapa del conflicto sobre el proyecto de Las Truchas, es que dicho sector tenga un papel preponderante en las negociaciones futuras, una vez que se hayan resuelto los conflictos intragubernamentales.

IV. La etapa de decisión 1962-1969: Prevalece el Estado sobre la iniciativa privada

Introducción

En la etapa que comienza en el año de 1948, cuando los yacimientos de Las Truchas se integran definitivamente a la Reserva Nacional, y que termina en 1961, año durante el cual el proyecto siderúrgico de Las Truchas parece haber sido totalmente descartado, se genera una larga y compleja lucha dentro y fuera del Estado, basada en las modalidades e incluso en la justificación para realizar un extraordinario proyecto de desarrollo industrial. Después de todo, surge una corriente mayoritaria dentro del aparato gubernamental que favorece la realización de los planes propuestos. Sin embargo, acontecimientos surgidos en la política internacional reprimen el propósito de emprender acciones concretas para implementar el proyecto de Las Truchas. Con las declaraciones oficiales de que el proyecto iba a posponerse y de que, en el momento oportuno, iba a presentarse nuevamente, otro periodo de lucha intragubernamental se da por terminado, por lo menos temporalmente. Al término de este ciclo, el plan de construir una planta siderúrgica en Las Truchas finalmente es aceptado; pero se frena su implementación por las diversas razones que se han expuesto. Para el gobierno, Las Truchas ya no es un problema en cuanto a su factibilidad y urgencia de realizarlo, sino un problema coyuntural. Así pues todas las cuestiones básicas alrededor del proyecto parecen haberse resuelto favorablemente al interior del Estado.

En el tercer periodo, que comprende los años de 1961 hasta 1969, el proyecto de Las Truchas aparece dentro de una nueva constelación de fuerzas antagónicas, desencadenadas principalmente entre organismos de Estado y los de la iniciativa privada. Aunque el sector privado había intervenido esporádicamente en ocasiones anteriores, el mayor peso del conflicto interorganizacional, sin embargo, se ubicaba en el seno de la burocracia gubernamental. En esta nueva etapa interviene el sector pri-

vado, a través de la industria siderúrgica nacional, como el más vehemente opositor de las iniciativas estatales en favor de una planta de acero en Las Truchas. Después de un arduo camino de ataques políticos, chantajes y hasta intrigas, el Gobierno finalmente logra sus objetivos cuando decreta la constitución de la Empresa Siderúrgica Las Truchas, S.A. (SITSA), el 1o. de julio de 1969.

Renace la discusión sobre la competencia entre las Truchas y Manzanillo

Durante el segundo semestre de 1961, las dificultades que habían surgido principalmente por cuestiones de la política internacional, son allanadas. Las relaciones entre los Estados Unidos y México mejoran considerablemente. Para restablecer cierta confianza, se efectúan reuniones y conferencias entre ambos países, cuya culminación es una convención de 3000 industriales en Chicago, en la cual el secretario de Industria y Comercio, Salinas, declara enfáticamente que México es un país que da la bienvenida a las inversiones extranjeras. Este acontecimiento fue precedido por otro de gran importancia. El 26 de abril de 1961 se firma la prórroga del crédito que el EX-IM Bank había otorgado a México por un total de 100 millones de dólares, extendida hasta septiembre de 1962. Se firma este convenio precisamente dos días antes de que el Gobierno mande el oficio con el cual se liquida la deuda contraída con la empresa Friedrich Krupp. Es una coincidencia que induce a pensar en un quid pro quo del acuerdo entre ambos países. En el fondo dan la impresión de que son gestos para reiniciar tratos de confianza mutua, ya que las crecientes reservas de los Estados Unidos frente a la conducta "izquierdista" de México empezaba a perjudicar fuertemente a la economía mexicana.[1]

Por lo tanto, las actividades "políticas" de Cárdenas, sus declaraciones, que se podrían llamar extremas, se vuelven mucho más espaciadas, comparándolas con el frenético comportamiento de principios de año. Las comisiones de trabajo acordadas en la Conferencia por la Soberanía Nacional, la Emancipación Económica y la Paz, en marzo de ese año, se iniciaron sin que Cárdenas hubiera aceptado algún cargo. Declina también una invitación del Gobierno cubano para participar en las fiestas conmemorativas de la Revolución. En síntesis, Cárdenas se muestra prudente en su imagen pública y se observa en él una nueva actitud de tacto y discreción.

Por cuanto hace a los problemas internos, el año de 1961 constituye un corte importante para el régimen de López Mateos, que impide a la vez que el proyecto de Las Truchas no muera. Las elecciones para diputados, en julio de 1961, reiteran el gran éxito del partido oficial. De un total de 178

[1] Para un buen resumen del sexenio de López Mateos, véase Lerner de Sheinbaum, Bertha & Susana Ralsky de Cimet, *El Poder de los Presidentes* (México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., 1976), pág. 303-363.

diputados a la Cámara que fueron elegidos, el PRI alcanza 172.[2] El régimen se ve bien cimentado, y el exitoso resultado se interpreta como un voto de confianza para la política en marcha.

Lo que realmente rompe con el estancamiento del proyecto de Las Truchas es la reanudación de los trabajos de la Comisión del Río Balsas, bajo el mando de Cárdenas, en los primeros días de diciembre de 1961. A partir del 11 del mismo mes Cárdenas lleva a cabo una serie de reuniones con las dependencias gubernamentales respectivas.

El 5 de enero de 1962 se efectúa una reunión en la Secretaría de Industria y Comercio convocada por el propio secretario. Raúl Salinas es quien presenta la iniciativa de que ha llegado el momento de reanimar Las Truchas para obtener decisiones finales y definitivas. De esta manera se da un nuevo impulso oficial al proyecto por directivos del Presidente y su secretario Salinas. Pero también en este sentido debe entenderse la acción opuesta de Bustamante, encargado de la Secretaría del Patrimonio Nacional, quien poco después habla de que debe reconsiderarse el proyecto de Manzanillo, señalando que siguen las diferencias de opinión en el seno de la burocracia gubernamental.

Son específicamente las maniobras de Bustamante las que intensifican el conflicto en favor del proyecto de Manzanillo. Así, el 3 de noviembre de 1961 había declarado que la Peña Colorada, en Colima, es el yacimiento más rico de México, con 100 millones de mineral de hierro y un valor de 12,500 millones de pesos, explotable por más de un siglo, mientras que Las Truchas solamente tiene unos 60 millones de toneladas.[3]

En los primeros meses de 1962 se revive plenamente el proyecto de Manzanillo, ya promovido personalmente por el secretario del Patrimonio Nacional, quien aparentemente sigue representando, dentro del Gobierno, los intereses del grupo Alemán/Trouyet y de los Estados Unidos como consejero legal de la compañía **Colorado Iron & Fuel.** Bajo el pretexto oficial de que se requiere una opinión neutral sobre cuál de los dos proyectos es el más económico y asequible para que el asunto quede terminado pronto, Bustamante invita a un grupo de expertos de las Naciones Unidas. Se seleccionan tres ingleses (los norteamericanos son rechazados, para evitar una supuesta influencia de los Estados Unidos en función de la radical oposición de Cárdenas), cada uno experto en puertos, economía y siderurgia. Ellos recorren ciertas regiones en Guerrero, Oaxaca, Colima y Michoacán para evaluar no solamente los yacimientos ferríferos, sino también los carboníferos. Al igual se preocupan por estudiar las condiciones infraestructurales, como son carreteras y asentamientos humanos, por los servicios necesarios para una futura planta siderúrgica.

[2] Furtak, Robert K., *El Partido de la Revolución y la estabilidad política en México* (México, UNAM, 1974).

[3] *Tiempo*, vol. 40, núm. 1019 (13/XI/1961).

Sin embargo, las instrucciones oficiales de una investigación "objetiva" dadas por Bustamante difieren grandemente de las que se habían dado a conocer de manera informal, especialmente la orden recibida por este grupo de expertos en el sentido de estudiar a fondo todas las posibilidades de **exportación del mineral de Peña Colorada**. Este plan incluye problemas de transporte hasta Manzanillo y una evaluación de las condiciones portuarias para embarcar la materia prima. Sigue la vieja idea central, que era financiar la construcción de la planta siderúrgica con las ganancias obtenidas por medio de la exportación de los minerales. Para promover este proyecto dentro del Gobierno era entonces necesario que Bustamante recurriera a expertos supuestaménte neutrales. Una vez obtenidos los resultados concretos de las circunstancias y, especialmente, la factibilidad de exportar parte del mineral, iba a ser relativamente fácil para el secretario del Patrimonio Nacional apoyar la exportación de minerales, aunque por ley no se permite, a menos que se den razones muy convincentes para hacer una excepción. Aunque también por ley es el Presidente quien determina un caso tal de exportación, sin embargo al secretario del Patrimonio Nacional le compete conceder dicho permiso. Además, el Presidente actúa normalmente de acuerdo con las recomendaciones de sus ministros.

Cárdenas comenta ampliamente en sus **Apuntes** esto, que bien podría denominarse intriga. Sin mencionar por sus nombres los intereses cuestionados, pone de relieve el mecanismo general de los partidarios del proyecto siderúrgico de Manzanillo. Señala que el proceder de estos intereses privados y "antipatrióticos" se caracteriza por el mínimo de esfuerzos propios para conseguir sus metas. Aseguran, primero, una cantidad de recursos naturales exorbitantes, sin que se hayan efectuado previos estudios que sirvan de sólido fundamento a estas estimaciones. Para mostrarse como activos impulsores del desarrollo económico de México, anuncian grandes proyectos industriales, solamente que, en este segundo paso, existe un desperfecto: la falta de dinero propio. Partiendo de la base de que pueden contar con una posición de apoyo del Gobierno a proyectos de tipo infraestructural y por el hecho de que el mismo Gobierno carece de recursos suficientes para financiar estos proyectos tan necesarios, aquellos intereses privados aprovechan la situación económica para promover un esquema específico de "ganancias subvencionadas". El tercer paso incluye, entonces, el propósito de financiar el proyecto con lo que resulta de la exportación de recursos naturales brutos. Si de un yacimiento el volumen asciende a 100 millones de toneladas, es muy razonable abogar por la exportación de 10 ó 20 millones de toneladas, siempre y cuando con los ingresos correspondientes se pueda erigir un complejo industrial. No solamente ahorra al Gobierno recursos preciosos para otros proyectos, quizás más importantes, sino que también lo libera de cargos adicionales en cuanto a una creciente dependencia financiera. La trampa es el volumen real de los recursos minerales. Afirma Cárdenas que "es conocida la línea de conducta

que siguen los que se interesan por la explotación del mineral de asegurar siempre sin fundamento que en los yacimientos concesionados existe más mineral del que hasta hoy se ha cubicado".[4] Más tarde relata un caso concreto que terminó precisamente en lo que él había previsto.

Comenta Cárdenas la noticia de que López Mateos había ordenado la exportación de 20 millones de toneladas del yacimiento de Peña Colorada y afirma que sus reservas rebasaban los 130 millones de toneladas; por tanto, la exportación de esta "pequeña suma" de hierro no perjudicaría al país. Dice Cárdenas que se repite exactamente el caso de Piscila (Colima) durante el régimen de Alemán, cuando se aseguraba que contenía 8 millones de toneladas de mineral de hierro, por lo que se permitió exportar una cuarta parte. Pero, en realidad, se extrajeron sólo 180 mil toneladas existentes, y todas fueron exportadas, quedando vacío el depósito. Aunque fue un caso a escala, Cárdenas teme que con la Peña Colorada se siga la misma estrategia, causando grave perjuicio para México.[5]

Las fuerzas que se están movilizando atrás de este esquema no están debilitadas; por el contrario, persiguen planes, según los cuales las siderúrgicas Fundidora de Monterrey, AHMSA y TAMSA, crearán conjuntamente un consorcio para explotar los yacimientos de Peña Colorada. Proyectan invertir 200 millones de pesos para un total de inversión calculado en 800 millones de pesos, aportados principalmente por NAFINSA.[6]

Entretanto, la Comisión del Río Balsas y la empresa consultora Krupp no se quedan inactivas. Krupp envía un memorándum el 26 de julio de 1962 en el que propone que para el proyecto de Las Truchas es más factible y económico, según los cambios colaterales en las obras de infraestructura (El Infiernillo vs. La Villita), utilizar altos hornos con inyección de petróleo e independizarse de la energía eléctrica. Apunta la empresa alemana que la coyuntura económica y, especialmente, la tecnología actual no es la misma que la de los años 1956-1959. La planta hidroeléctrica del Infiernillo ya se ha puesto a disposición de la Comisión Federal de Electricidad; por este hecho, no puede incluirse en los planes suderúrgicos, pues abastecerá las demandas de energía en el centro del país. La presa secundaria de La Villita tiene una capacidad muy limitada que, además, proporcionará la energía, en costos bastantes altos, a una futura planta siderúrgica que ponga en práctica el sistema de hornos eléctricos. Y, sobre todo, la siderúrgica y sus posibilidades de expansión siempre estarán dependiendo de la energía disponible y las capacidades de La Villita. Por ello, no se puede pensar en función de grandes esquemas para aumentar la

[4] Lázaro Cárdenas, *Obras 1- Apuntes 1957 - 1966*, tomo III (México, UNAM, 1973), págs. 267-268 (abril de 1962).

[5] *Ibid.*, págs. 384-385 (20/IX/1963).

[6] *Tiempo*, vol. 41, núm. 1049 (11/VI/1962).

producción, ni en función de la empresa como motriz industrial de desarrollo. Ni tampoco se proyecta un desarrollo integral de la zona, pues las industrias adicionales no pueden ser abastecidas por la simple razón de que la siderúrgica absorberá toda la energía disponible de La Villita. Basándose en las anteriores consideraciones, y en las de tipo más bien técnico, Krupp propone reducir el mineral de fierro por medio de altos hornos, inyectando petróleo en lugar de carbón. Advierte Krupp que México no dispone de grandes recursos de carbón coquizable; pero que sí cuenta con suficiente petróleo. Argumenta que debe considerarse este nuevo proceso, en cuyo desarrollo Krupp ha desempeñado un papel preponderante. Naturalmente —continúa el memorándum— una decisión afirmativa de esta propuesta implicaría otros cambios en la planeación general de la planta, pues un tamaño de 500,000 toneladas para una empresa integrada cumple apenas con los requisitos de poder funcionar económicamente. Debe pensarse ya en dimensiones que rebasen el millón o más de toneladas al año.

La Comisión del Balsas contesta a este memorándum, casi dos semanas después: acepta las nuevas proposiciones de Krupp y le pide que haga los cálculos pertinentes y estudios necesarios, pero por cuenta propia. Además, la Comisión pide también a Krupp que estudie la ubicación de una planta siderúrgica en las cercanías de Morelia, tomando en consideración los siguientes factores:

1) En Salamanca, Gto., se cuenta con petróleo crudo;
2) a ocho kilómetros de Morelia está la presa de Cointzio,con capacidad suficiente para abastecer la planta;
3) se cuenta con energía eléctrica aparentemente suficiente;
4) se disminuye la distancia para el transporte de coque metalúrgico, entendiendo, sin embargo, que habrá que construir un tramo de ferrocarril para el transporte del mineral de fierro entre Empalme, Coróndiro y Las Truchas.

Con esta ampliación de los planes, la Comisión piensa reforzar su postura de negociación. Si se desarrolla demasiada oposición al sitio de Las Truchas, existe siempre la segunda alternativa de Morelia para defender sus intentos. Además, en este caso, tiene características más semejantes a las de Manzanillo, en cuanto a la disponibilidad de una infraestructura bastante desarrollada.

Krupp responde con un "Estudio de la rentabilidad de la planta siderúrgica, considerando el proceso de reducción en hornos eléctricos con y sin reducción previa de los minerales de hierro en horno giratorio, así como el proceso de horno alto clásico con inyección de petróleo"; lo entrega en mayo de 1963.[7] En resumen, Krupp llega a la conclusión de que el proyecto

[7] Friedrich Krupp Industriebau, "Industria siderúrgica de "Las Truchas", Estado de

siderúrgico con reducción en hornos altos e inyección de petróleo sería el procedimiento que daría más utilidad[8] (calculada sobre el capital de inversión para un año):

	Rentabilidad
Planta siderúrgica con reducción en hornos eléctricos sin reducción previa ..... aprox.	2.9%
Planta siderúrgica con reducción en hornos eléctricos con reducción previa	
del 55% en hornos giratorios ..... aprox.	3.4%
del 80% en hornos giratorios ..... aprox.	3.8%
Planta siderúrgica con reducción en hornos altos e inyección de petróleo ..... aprox.	5.0%

Además, Krupp insiste en que la técnica de alto horno es la que ha venido aplicándose en todo el mundo desde hace décadas y, "ante todo, en los últimos años ha sido perfeccionada notablemente, habiéndose logrado reducir cada vez más el consumo de coque por tonelada de arrabio, y construyéndose ahora unidades con rendimientos diarios de 2,500 toneladas de arrabio y más".[9] Y termina el estudio afirmando claramente que "aun aumentando la producción de los hornos eléctricos por la reducción previa de los minerales, lo cual no ha sido realizado en escala industrial, estos hornos no pueden alcanzar el rendimiento de los hornos altos".[10] Con ello, Krupp se decide definitivamente por un procedimiento único de reducción.

En cuanto al sitio de Morelia, no encuentra una mejora de la rentabilidad. Los porcentajes de la utilidad anual en bruto, referida al mismo capital de inversión, son del 2.7%, 3.2%, 3.6%, y 4.8%, respectivamente[11] Termina Krup su evaluación declarando lo siguiente:[12]

> Desconocemos los motivos y puntos de vista que hayan inducido a considerar la instalación de la planta siderúrgica en Morelia, en el interior del país; nos permitimos observar, sin embargo, que por las bien conocidas ventajas que ello ofrece hoy en día, existe la tendencia de instalar tales plantas en la costa. Estas miras hablan por la elección de La Mira — Las Truchas, como lugar de emplazamiento de la proyectada planta siderúrgica.

Michoacán-México: estudio de la rentabilidad de la planta siderúrgica, considerando el proceso de reducción en hornos eléctricos con reducción previa y sin ella de los minerales de hierro en horno giratorio, y el proceso de horno alto clásico con inyección de petróleo", elaborado para la Comisión del Río Balsas (Essen, Alemania Federal, mayo de 1963).

[8] *Ibid.*, pág. 36.
[9] *Ibid.*, págs. 36-37.
[10] *Ibid.*, pág. 37.
[11] *Ibid.*, pág. 38.
[12] *Ibid.*, pág. 39.

Volviendo al asunto de la negociación política, el proyecto de Las Truchas hace notables avances. La iniciativa del secretario de la Industria y Comercio, Raúl Salinas, concuerda plenamente con los planes de la Comisión del Río Balsas. En diciembre de 1962 se entrevista el general Cárdenas con Salinas. Salinas le asegura que la Secretaría a su cargo apoya plenamente el proyecto de Las Truchas desde que se había publicado el Informe de NAFINSA. Está convencido de que Las Truchas puede llenar los requisitos para que no haya un déficit enorme de acero en 1966/67. También aclara definitivamente que los demás proyectos, específicamente el de Manzanillo, se consideran por parte de la Secretaría de Industria y Comercio descartados en favor de Las Truchas.

Las relaciones entre Estado y Sector Privado

En los años de 1961 y 1962 la iniciativa privada critica frecuentemente el comportamiento del sector público, refiriéndose tanto al Gobierno Federal como a las empresas estatales del ramo. El lugar prominente de estas críticas es la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (CNIHA).[13] Aunque concebido por el Estado como un medio organizacional para ejercer cierto control sobre el sector siderúrgico (comparable en las áreas económicas y comerciales con la CONCAMIN y la CONCANACO), la Cámara se perfila como el **instrumento primordial de presión** para los intereses de la iniciativa privada. También constituye el **sounding board** para los productores medianos y chicos. Las siderúrgicas enteramente privadas representan la mayoría en la Cámara, donde cada miembro solamente dispone de un voto sin que se tenga en cuenta el tamaño de una empresa ni su significado general para la industria nacional.

Ahora bien desde los primeros años del sexenio de López Mateos se suscita una nueva discusión sobre el papel del Estado en una economía de carácter mixto. Por lo concerniente al sector específico de la siderurgia, esta discusión se desarrolla a través de un caso particular que ilumina, de una manera bastante concreta, algunos puntos neurálgicos entre el sector privado y el público.

Dos siderúrgicas semi-integradas y privadas, Fundiciones de Hierro y Acero, S. A., y Fundidora de Aceros de Tepeyac, S. A., abastecieron de materias primas a la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Diesel Nacional, empresas del sector público. A fines de 1960, las geren-

[13] Hace 29 años, en 1950, se funda la CNIHA. Todos los productores de acero deben pertenecer a este organismo que, concretamente, constituye el eslabón político entre Gobierno y empresas productoras. Cuando se fijan precios, esto se hace en la Cámara, en cooperación con cuatro secretarías del Estado (Hacienda y Crédito Público, de Trabajo, del Patrimonio Nacional e Industria y Comercio). Una segunda actividad muy importante para la planeación del sector siderúrgico es la recopilación de información estadística.

cias de las empresas constructoras deciden que las abastezca otra empresa oficial, Toyoda de México, S. A., sustituyendo en gran parte las cuotas otorgadas previamente a las empresas privadas.

La reacción del sector privado es inequívoca, en cuanto a su posición con respecto al papel del Estado en la economía. Los argumentos pueden dividirse en cuatro apartados principales:

1. Las actividades del Estado solamente deben abarcar aquellas áreas que no sean debidamente cubiertas por el sector privado.
2. Si se establece competencia entre sector privado y público, a niveles **iguales**, el segundo dispondrá de una serie de ventajas, anulando cualquier oportunidad de competencia con respecto al primero.
3. Especialmente en el caso de que el Estado entrase **de repente** en competencia, se perjudicarían las inversiones del sector privado, basadas únicamente en el principio de ganancias.
4. También el **product-mix** de una empresa estatal debe considerarse para las áreas ya manejadas por empresas privadas.

Basándose en esta discusión, es posible discernir algunos renglones de conflicto entre los dos sectores. Por un lado, se observa una cierta afinidad entre empresas estatales, apoyándose entre sí, mientras que, por otro, se niega la entrada a la competencia privada. Esto lleva a la ventaja extraordinaria de una mayor flexibilidad económica y comercial. Especialmente por el hecho de que los grandes consumidores de acero son frecuentemente compañías públicas como PEMEX, no se dan muchas opciones al sector privado, desde el punto de vista de este último, para maniobras y negociaciones.[14]

Esta situación de conflicto entre los dos sectores ha sido reiterativa particularmente por razón de que el segundo cuenta con ventajas no concedidas al primero. Una queja constante se refiere a que el sector público goza del privilegio de obtener préstamos para comprar equipos en el extranjero, independientemente de que éstos se fabriquen en el país, mientras que al sector privado le está vedado importar productos que se elaboran en el país. Además, se enfatiza el punto de que las actividades del sector público deben desarrollarse de acuerdo con las necesidades del sector privado.[15]

En el Tercer Congreso Nacional de la Siderurgia Mexicana, que se celebra entre los días 19 y 22 de marzo de 1961, se enfatizan éste y otros puntos importantes. Se considera específicamente la cuestión de que el Estado proteja de la competencia internacional a esta industria. Se pide una protección arancelaria contra las importaciones extranjeras y una ayuda sus-

[14] Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA), *Boletín Informativo*, núm. 6 (octubre de 1960).

[15] ILAFA, *op. cit.*, núm. 12 (abril de 1961).

tantiva para las propias exportaciones al exterior. La consecución de esta ayuda se negocia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como la Secretaría de Industria y Comercio, por medio de la Cámara como representante de las empresas afectadas.[16]

En el discurso principal del presidente de la Cámara, Camilo Garza Sada, se discute también el problema de la producción acerera. Apunta Garza Sada que "de acuerdo con los planes ya conocidos de algunas de las empresas siderúrgicas del país, para 1965 podemos llegar a tener una capacidad del orden de 3,875,000 toneladas, así que **no faltará acero en el país**". Pero no solamente afirma que no habrá ninguna escasez de acero, sino que advierte, al mismo tiempo, el peligro de una posible abundancia. "Más bien que sentir temor por la falta de acero en México, creo que debemos preocuparnos de que no nos vaya a sobrar demasiado". Y sigue reiterando que "la industria siderúrgica mexicana está dispuesta y puede seguir produciendo todo lo que el mercado nacional necesite".[17]

Con estas declaraciones, comienzan a definirse formalmente los intereses y la estrategia del sector privado frente al Estado. En febrero de 1962, con motivo de la Asamblea Anual de Socios de la Cámara, el presidente saliente, Camilo G. Sada, presenta un resumen de la situación en que se encuentra la siderurgia nacional. También menciona la cuestión de las relaciones entre empresas privadas y estatales. Entre sus observaciones, destaca la seria desventaja del sector privado respecto a sus posibilidades de obtener créditos. Parece que la falta de capital para el desarrollo del sector siderúrgico privado constituye el más grave obstáculo.[18] Así, en el siguiente año de 1963, el nuevo presidente de la Cámara, Gumersindo Quesada Bravo, también lo afirma con toda franqueza. Indica que la falta de capital para las empresas privadas del sector siderúrgico, las mantiene en condiciones desfavorables para competir en el mercado internacional. En cuanto a la situación interna del mercado, Quesada apunta indirectamente las desventajas económicas con las cuales tiene que luchar el sector privado frente a las empresas del sector público, cuando se refiere a un escrito de la Cámara en el que pide que los créditos extranjeros deberán utilizarse para fomentar la producción interna del acero.[19] También enfatiza que los intentos de una política oficial de planear el sector siderúrgico, **poniendo acentos en el product - mix y delimitando competencias,** no favorece al sector privado en una situación muy limitada de flexibilidad financiera. Se advierte que la política del Gobierno de López Mateos debe seguir simplemente la norma de que "el sector gubernamental no debe invadir la esfera

[16] *Ibid.*
[17] *Ibid.*
[18] ILAFA, *op cit.*, núm. 21 (enero de 1962).
[19] ILAFA, *op. cit.*, núm. 34 (febrero de 1963).

que naturalmente corresponde a la iniciativa privada y de que el Estado sólo actuará en aquellos campos en que no intervenga la iniciativa privada".[20]

El estado vuelve a tomar la iniciativa

No obstante las gestiones del sector privado, hacia fines de 1961 toma forma una iniciativa del Gobierno Federal para la elaboración de un programa comprensivo que permita planificar el sector siderúrgico. A mediados del sexenio de López Mateos, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, del Patrimonio Nacional y los organismos públicos, como el Banco de México, Nacional Financiera y el Consejo de Recursos no-renovables, se reúnen con el propósito de idear un anteproyecto destinado a programar el desarrollo de la industria siderúrgica. El Gobierno pide la expresa colaboración del sector privado por mediación de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (CNIHA), encabezada en este momento por su presidente Camilo Garza Sada, de Hojalata y Lámina, S. A. (HYLSA).

En términos generales, esta iniciativa gubernamental trata de cubrir las siguientes problemáticas:

1. política de desarrollo de la industria;
2. precisión de metas para 1965 y 1970;
3. comprobación de las necesidades financieras, de conformidad con la producción nacional e inversiones colaterales;
4. medidas administrativas y de fomento;
5. proyecciones de producción basadas en un programa.

Organizados en un **Comité para la Programación de la Industria Siderúrgica,** los organismos gubernamentales buscan expresamente el apoyo de las empresas privadas para desarrollar una planeación comprensiva de la industria existente.[21]

En noviembre de 1962, este Comité termina su investigación con un "Estudio preliminar sobre la estructuración y situación actual de la industria siderúrgica". Es un informe altamente confidencial, que se reproduce en muy pocos ejemplares para una discusión gubernamental estrictamente interna y, hacia afuera, solamente en conexión con los más interesados en la siderurgia nacional.

El estudio consiste en un análisis concienzudo que, por primera vez, sienta las bases cuantitativas para llegar a decidir sobre una posible estructuración de la industria. En sus dos tomos, el estudio abarca temas que

[20] *Ibid.*
[21] ILAFA, *op. cit.*, núm. 19 (noviembre de 1961).

señalan claramente la colocación técnica y política de las preocupaciones expresadas anteriormente por el aparato burocrático del Estado. Las preocupaciones generales que se enunciaron arriba se reducen a los siguientes temas concretos por investigar:

1) la situación actual de la industria siderúrgica;
2) la futura demanda y las ampliaciones correspondientes;
3) las materias primas disponibles;
4) consideraciones sobre el sitio de una futura planta siderúrgica;
5) los distintos procesos de reducción aplicables y el "costo tipo" para estos procesos en sus distintas ubicaciones;
6) posible programación de la siderurgia para los periodos de 1963, 1967/68 y 1972.

Las conclusiones del informe son inequívocas. Verifica con un sinnúmero de datos y coeficientes que, a pesar de las ampliaciones en marcha y de las que fueron proyectadas para las plantas integradas, faltarán para 1967 más o menos 1,000,000 de toneladas de acero. Para contrarrestar dicho desarrollo, argumenta el grupo investigador, es necesario pensar en la creación **urgente** de una nueva planta siderúrgica, la cual, con el fin de que funcione satisfactoriamente y en forma congruente con su capacidad instalada, requiere un mínimo de cuatro años para su realización. Por lo tanto, ya es tiempo de tomar las decisiones concretas. El informe pone a consideración diversos lugares para el establecimiento de una nueva planta. Sin embargo, llega a la conclusión de que Las Truchas sería el sitio más conveniente. Por orden de las otras posibilidades continúa el sitio de Manzanillo y, en tercer lugar, queda la ciudad de Veracruz. Cada uno de los lugares presenta, según los análisis, ventajas y desventajas cuidadosamente evaluadas. El estudio, entonces, señala que deben prevalecer ciertos criterios que permitan llevar a las decisiones necesarias. Acuerda que, para las elección del sitio definitivo, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1. cercanía de depósitos de mineral de hierro;
2. disponibilidad de agua (cantidades ilimitadas);
3. disponibilidad de otras energías, como electricidad, gas o petróleo (incluyendo los costos de transporte a los sitios considerados);
4. cercanía de los mercados futuros;
5. cercanía a un puerto que facilite la exportación de productos, aunque esto signifique que la industria de la transformación se agrupe alrededor de la planta siderúrgica y no a la exportación de productos siderúrgicos acabados;
6. disponibilidad de una red ferroviaria que funciona o que se puede construir con una inversión razonable.

El Comité conviene en que el criterio fundamental sobre las demás consideraciones debe ser el costo del transporte, pues influye fundamentalmente en todas las áreas de la actividad industrial. Constituye el factor económico decisivo sobre el **insumo** de materias primas, como carbón, mineral y electricidad, y en el **producto** de embarcar los materiales terminados al mercado nacional e internacional. Señala también que, para obtener una tonelada de arrabio, se requieren alrededor de dos toneladas de mineral de hierro, por lo que conviene localizar una planta siderúrgica cercana a los yacimientos ferríferos o, en su defecto, que por lo menos tenga un fácil acceso al transporte más económico: el marítimo. Entonces no existe duda alguna de que los lugares de Manzanillo y Las Truchas son los que finalmente deben considerarse por sus características bastante semejantes en cuanto a su ubicación geográfica frente a la costa del Pacífico, y por sus grandes depósitos de minerales cercanos. Aunque el Comité presenta un buen número de razones en pro y en contra de los dos sitios, "gana" Las Truchas, con el argumento de que lo más conveniente es **insertar la construcción de una nueva siderúrgica dentro de una política general de desarrollo.**

El estudio hace hincapié en que, para determinar finalmente el sitio idóneo para la futura planta siderúrgica, es importante considerar aspectos del desarrollo regional y global del país. Es decir, el Comité propone que un proyecto de tal magnitud debe ser planeado íntegramente acorde con el impulso de desarrollo que necesita México. Dice que por razones adicionales sobre las necesidades ajenas a la siderurgia, propiamente dicho, hacen aconsejable la selección en favor de Las Truchas, como son: un puerto en el Pacífico, a la altura del Valle Central; un ferrocarril para aprovechar las riquezas agrícolas y madereras de Michoacán, etc. Por lo tanto, la posición del Comité no solamente se basa en considerar meras técnicas relevantes para la materia siderúrgica, sino también cuestiones de un desarrollo más amplio. No obstante, la industria nacional moviliza las fuerzas tan pronto como obtiene conocimiento de estos resultados.

La reacción de la siderurgia nacional frente al Primer Informe

Curiosamente esta iniciativa gubernamental, aún desconocida por el sector privado, cuenta con su apoyo, ya que el 16 de enero de 1963 se reúne en pleno la siderúrgica nacional para hacer frente a los planes de expansión propuestos por AHMSA. Los empresarios, principalmente de Fundidora y HYLSA, recelan que una sobreproducción acerera ocasionará disminución de las ganancias para cada uno. La CNIHA presenta un memorándum ante Ortiz Mena, secretario de Hacienda y Crédito Público y presidente del Consejo Administrativo de AHMSA, reiterando su posición frente a este problema. Hace las mismas gestiones ante el secretario de Industria y Comercio, Salinas Lozana, quien tiene a su cargo los problemas de coordina-

ción y programación de la industria siderúrgica dentro del marco del desarrollo nacional. La Cámara hace un llamado para proceder a coordinar efectivamente los esfuerzos y planear un desarrollo debidamente jerarquizado y orgánico respecto a la estructura de la industria. Se pide que haya una coordinación en los planes de ampliación para que cada una de las grandes empresas reciba su parte justa en el mercado. Debe recordarse que esta apertura se hizo en respuesta a las actividades de AHMSA.

La posición del sector privado es, en este momento, extremadamente delicada, pues todos los miembros importantes planean grandes ampliaciones en las capacidades instaladas y no pueden pasar por alto el apoyo gubernamental. Es precisamente el Gobierno la única fuerza que dispone de suficientes recursos económicos y financieros, por lo menos para avalar cuantiosas inversiones del sector privado, la mayor parte originaria de fuentes extranjeras.

Por supuesto, este llamado tiene también consecuencias nefastas para la Comisión del Río Balsas, pues perjudica sus planes de establecer una nueva planta siderúrgica en Las Truchas. Incluso, en este caso, es más dañino. Si la siderurgia nacional protesta por las ampliaciones de AHMSA, se opondrá aún más a la construcción de una planta siderúrgica completamente nueva. Por lo tanto, Cárdenas concierta una audiencia con López Mateos el 18 de febrero de 1963; en ella confirma el propósito de construir esta empresa en Las Truchas, independientemente de los planes de ampliación en marcha. NAFINSA, la Secretaría de Industria y Comercio y la de la Presidencia están plenamente conformes. Por lo menos en el seno del Gobierno se mantiene este proyecto vivo. La situación cambia, sin embargo, con la terminación del Primer Informe por parte del recién creado comité gubernamental.

En los albores de abril de 1963 los resultados de este Informe se dan a conocer al sector privado de la industria siderúrgica, que reacciona con indignación y consternación. El Gobierno extiende la invitación a tres empresas integradas (HYLSA, FUNDIDORA y TAMSA) para que coordinen con el Comité consultor de la Cámara Nacional los asuntos de planeación en este sector industrial. La discusión que se desenvuelve posteriormente entre Estado, empresas privadas integradas y la CNIHA revela una serie de tendencias que, en su conjunto, se muestran muy complejas. A continuación se tratará de discernir cada una de ellas.

En mayo de 1963, la Secretaría de Industria y Comercio pide la opinión de la industria siderúrgica existente sobre el estudio del **Comité para la programación de la industria siderúrgica,** principalmente compuesto de personal técnico de NAFINSA. El día 8 de mayo se lleva a cabo una reunión en la cual participan representantes de las cuatro empresas integradas y varias personas del Consejo Directivo de la CNIHA, para concordar una estrategia común frente a esta nueva iniciativa gubernamental. Principalmente, es Fundidora la que encabeza la crítica. Desaprueba categó-

ricamente las estimaciones sobre la futura demanda, calificándolas de optimistas en exceso, a más de conscientemente exageradas. En lugar de contar con una demanda de 4,800,000 toneladas, en 1970, como lo predice el Comité gubernamental, debe considerarse sólo la necesidad de cubrir 3,300,000 toneladas. Por ende, ni para el año de 1970 será necesario planear una nueva planta siderúrgica. Advierte, también, que las conclusiones del Comité son bastante precipitadas al afirmar que, en vez de aumentar las capacidades instaladas de cada una de las plantas en servicio en Monterrey y Monclova, debe construirse una planta completamente nueva y lejos de estos sitios de producción. Además no es nada convincente el que esta planta integrada debe basarse en los recursos minerales del Pacífico; en que tiene que establecerse allí, para reducir los costos de producción; y en que debe permanecer cerca del mar y de energéticos vitales como la electricidad. Con igual magnitud, sigue diciendo Fundidora, se puede argumentar que se ofrezca oportunidad a las plantas existentes para que aprovechen los depósitos ferríferos de Las Truchas y Peña Colorada, reconociendo que en un momento no muy lejano deben apartarse estos recursos para la industria nacional.

El resto de las empresas integradas, HYLSA, TAMSA y AHMSA, concuerdan básicamente con los argumentos de Fundidora, aunque HYLSA pone un acento adicional. Insinúa que no corresponde al Gobierno esta iniciativa del Comité, sino a la industria siderúrgica existente; que ésta es la que debe decidir si se requieren ampliaciones; si conviene o no construir una nueva planta de acero; cuáles deben ser los procesos metalúrgicos de reducción y los sitios idóneos para las ampliaciones en lo futuro.

La tarea de la siderurgia nacional es, fundamentalmente intervenir en los cambios necesarios, mientras que el papel del Gobierno es únicamente colateral, como el de propiciar las condiciones favorables para que el sector privado pueda entrar en acción. Con esta declaración, HYLSA niega rotundamente la legitimidad del Estado para intervenir directamente en la planeación del sector siderúrgico. Todas las empresas, incluyendo la dependencia estatal de AHMSA, están de acuerdo con esta posición. Renuevan su promesa de responder a la demanda y los aumentos de producción requeridos según los movimientos del mercado. Con esta obligación reconocida oficialmente por los miembros, se pretende excluir al Estado en el área de producción acerera. Por tanto, el estudio del Comité, creado por una supuesta urgencia de planear y programar la industria siderúrgica, en verdad, provoca una franca y vehemente oposición al gobierno. En este contexto, es interesante observar la posición de AHMSA, que opta abiertamente por el lado de las empresas privadas. La única diferencia estriba en que se expresa con mayor cautela.

En general, las empresas sustentan su desacuerdo con las conclusiones de este Informe; específicamente se concentran en el aspecto de los cálculos "equivocados" de la demanda futura. Rechazadas dichas estimaciones,

las recomendaciones y las advertencias concretas para determinar una acción se ven sin causa ni justificación alguna. En consecuencia, toda la argumentación se basa en la reputación y desaprobación de las cifras de la demanda. ¿A qué se debe esta oposición tan fuerte?

Considerando la situación en que se encuentra la industria siderúrgica, puede afirmarse que ha llegado a una altura de consolidación. El mercado se encuentra perfectamente bien dividido entre las empresas más fuertes en cuanto a volúmenes de producción y el **product-mix**, que permiten hablar de un equilibrio económico bastante estable entre los miembros del sector. Ahora, con la iniciativa del Estado, este equilibrio se ve amenazado, y no sólo por el hecho de que se advierte que México requiere una planta integrada de acero adicional, sino también porque el Estado intenta llevar a cabo esta tarea. Esto quiere decir que el Estado podría intervenir directamente con más fuerza en el sector siderúrgico; con AHMSA, plenamente bajo su propiedad; con TAMSA, controlada, por el hecho de que PEMEX consume casi en su totalidad sus productos terminados; y con la creación de la nueva empresa. A este frente, sólo las dos grandes empresas integradas HYLSA y FUNDIDORA así como el pequeño (en el concepto de fuerza real) resto de las laminadoras, se veían efectivamente desplazadas a segundo lugar.

Pero existen razones adicionales. Por el momento, el monopolio de la producción acerera en México se encuentra geográficamente localizado en el norte de la República. Una nueva planta en el centro, cerca de la costa, puede ocasionar un sinnúmero de problemas a las empresas establecidas, ya que se manifestará más competitiva, como se ha expuesto claramente en el Informe. Los costos de transporte se ven abatidos y, asimismo, los de la producción y abastecimiento. Visto desde este ángulo, la aparición de un nuevo competidor constituye un verdadero peligro.

La estrategia concreta de argumentación para impedir la construcción de la nueva planta, se basa en un calculado ritmo de crecimiento de las capacidades instaladas. Es decir, se trata de "ampliar" el volumen de producción de una manera constante para evitar que se midan exactamente el mercado, su estructura y sus necesidades. Las empresas concuerdan en mantener un estado de constante movimiento para demostrar que no existe suficiente mercado en el momento de echar a andar estas nuevas instalaciones planeadas. Con estos incrementos "perpetuos" se obstaculiza eficientemente una programación racional del sector siderúrgico y, a la vez, se posibilita seguir, paso a paso, los aumentos de la demanda (más o menos) sin que la oferta la supere. Y además la resultante escasez de acero puede utilizarse como buen pretexto para aumentar las ganancias.

En términos concretos de una política unificada, las dos empresas privadas, HYLSA y Fundidora, logran presionar a la CNIHA para que adopte su punto de vista. Finalmente, concuerda en que el Informe debe rechazarse en **todos** los puntos de debate. Y también, en mayo de 1963 los

industriales convocan a junta para conjurar oficialmente su actuación en lo sucesivo frente al aparato estatal. En conclusión, convienen en declarar por unanimidad que es necesario mantener una posición firme y sin compromiso, insistir en que la producción será suficiente, reiterar que las estimaciones de la demanda son falseadas, y argumentar que, por consiguiente, el resto de las conclusiones se basa en supuestos insostenibles.

Pasan varios meses, sin embargo, hasta que finalmente se enfrentan los actores gubernamentales y privados. El 19 de septiembre de 1963 se efectúa la gran confrontación en el departamento de planeación y programación de NAFINSA. A la reunión asisten los directores de las principales empresas siderúrgicas, representantes del Banco de México, de la Secretaría de Industria y Comercio y de NAFINSA. El propósito primordial de esta reunión es esclarecer la situación general que predomina en la industria, con arreglo al Informe del Comité para la programación de la industria siderúrgica. Se ventilan cuatro temas relevantes.

Se comienza por procurar que haya calma en la negociación por parte de representantes gubernamentales. El jefe de la gerencia de Programación Industrial en NAFINSA advierte desde un principio que el primer estudio se encuentra en su fase de revisión, en especial con respecto a las proyecciones de la demanda. Aunque esta afirmación implica un intento de tranquilizar el ambiente de la conferencia, contribuye poco a la disminución de la tensión.

El primer problema por tratar se refiere precisamente a las estimaciones de la futura demanda de productos siderúrgicos. Después de una acalorada discusión, los representantes industriales aceptan que los cálculos y estimaciones del Informe se hicieron conforme a la realidad. Aunque se están incluyendo los programas de ampliación en marcha o en proceso de diseño, faltará, por lo menos, un millón de toneladas adicionales en capacidad instalada para 1970. NAFINSA todavía sigue insistiendo en que es más probable que falten 1.5 millones de toneladas en este año. De todos modos, se llega al acuerdo de que deben crearse grandes capacidades adicionales, independientemente de las que se encuentran en ampliación y/o planeación. Esta discusión sobre la demanda se fundamenta esencialmente en cuestiones metodológicas. Se comparan las bases de las nuevas elaboraciones por la CNIHA, y una última presentada por un organismo independiente. **Survey and Research Corporation,** comisionado por el Banco de Exportaciones e Importaciones. En estos informes se presta mayor atención a una imagen diferenciada de la economía general y se da relativamente más importancia al **product-mix,** con sus problemas respectivos. Sin embargo, se logra obtener un avenimiento unánime sobre la base teórica y metodológica, en la cual se sustentaba el cálculo de la demanda global. Todos, finalmente, concuerdan en que lo más acertado sería formular las proyecciones, basándose en los resultados de la ecuación que relacione el consumo de acero, el lingote, con el producto interno bruto. Esta ecuación

se considera una variable dependiente de los planes de desarrollo que persiguen las diferentes administraciones.

En cuanto a los costos de plantas de nueva creación y a los lugares factibles para su localización, el debate es intenso. La Fundidora insiste en que es más económico ampliar las plantas existentes que construir otras completamente nuevas y, además, en sitios poco desarrollados. El Gobierno contesta en función de que en el caso de una planta con capacidad de 300,000 toneladas, en donde se amplían las instalaciones para una producción de 1,300,000 toneladas, no se trata de una ampliación sino de la construcción de una nueva planta en el mismo sitio. Los argumentos en contra de las ampliaciones ilimitadas en el norte de la República se sustentan en el hecho de que un 70% de las reservas ferríferas se encuentran en la costa del Pacífico. Considerando el alto costo de fletes, sería más bien absurdo continuar con la creación de nuevas plantas en el norte del país. Sin embargo, la discusión es tan fuerte y se vuelve tan emotiva que se ve interrumpida, sin que hubieran conciliado sus discrepancias los participantes. El Gobierno, por mediación de sus representantes, deja concluida la cuestión de la ubicación de las nuevas plantas, señalando que ésta debe resolverse pasando por alto las opiniones "irracionales" de la siderurgia nacional. La reunión se disuelve, finalmente, sin ponerse de común acuerdo los dos frentes.

Al final de esta conferencia, sin embargo, la parte estatal insiste en que las conclusiones que contenga el informe, en su nueva versión revisada, tendrá por objetivo incluir los argumentos, los más que sea posible, presentados por la iniciativa privada. Tratará de proporcionar los elementos vitales para tomar decisiones acertadas sobre una planeación racional del sector clave en la economía nacional. No se trata de perjudicar al sector privado, enfatizan los miembros gubernamentales, sino de formular una plataforma sistémica para averiguar problemas futuros en este ramo industrial.

Después del Informe, preparado por el Comité para la programación del sector siderúrgico, las fuerzas e influencias proceden como a continuación se describe. Las tres más grandes siderúrgicas del país luchan conjuntamente por mantener su hegemonía. El que AHMSA represente una dependencia gubernamental no hace ninguna diferencia. El plan de acción de los afectados es muy simple, en el fondo, y consiste en obstruir cualquier movimiento en favor de la construcción de una planta siderúrgica. En caso de no ser así, se llega al acuerdo de que la nueva planta no debe constituir un organismo estatal. Si debe hacerse, será bajo al auspicio del sector privado. Aparte de las demás empresas, HYLSA lucha por su proceso de reducción Hyl si eventualmente se procede a construir la nueva planta. Insiste HYLSA en que está perfectamente establecido que este proceso significa, sobre todo, tecnología mexicana, es decir, un intento de disminuir los lazos de dependencia. TAMSA, por su parte, no ceja su propósito de querer

construir una planta en Veracruz, aunque el Informe considera esta posibilidad como la peor entre las que son factibles. A la vez, está conectado con el grupo Alemán-Trouyet, que no ha dejado de ejercer sus influencias e intervenciones en el sector siderúrgico. Y, finalmente, en el seno burocrático del Gobierno, sigue maniobrando el secretario del Patrimonio Nacional, Bustamante, para que se efectúe el proyecto de Manzanillo. Entonces, la configuración básica entre los miembros del conjunto organizacional se desencadena en tres niveles, cada uno promoviendo su proyecto particular.

La Comisión del Tepalcatepec y la gran mayoría de funcionarios del gobierno favorecen el proyecto de Las Truchas. Una minoría gubernamental se opone a Las Truchas e impulsa el proyecto de Manzanillo. Y, en el tercer nivel, la iniciativa privada rechaza categóricamente los dos proyectos, optando por el **status quo**. Es Cárdenas quien habla con precisión sobre estas influencias cuando afirma que "los intereses creados, los industriales mexicanos y extranjeros (Pape y las varias empresas asociadas de Estados Unidos) y demás (Bustamante)... han influido para dar largas al desarrollo siderúrgico en la costa del Pacífico".[22]

El segundo informe de Nafinsa: la versión modificada

En noviembre de 1964 el Comité para la programación de la industria siderúrgica termina su nuevo Informe de dos tomos, titulado "Programación del desarrollo de la industria de aceros comunes laminados". Este manuscrito constituye una versión revisada del documento presentado en 1962. Por lo tanto, incluye una mayor precisión en los datos y considerables ampliaciones en los cálculos. Pero es importante recalcar que ha cambiado la perspectiva propiamente dicha. En su preámbulo se corrobora que este Informe versará exclusivamente sobre el problema del desarrollo siderúrgico desde el punto de vista de la demanda interna nacional.

En términos generales, dicho Informe enfatiza tres aspectos sobresalientes. En primer lugar, considera ampliamente las capacidades del mercado y su posible desarrollo en lo futuro; el crecimiento de la demanda nacional, en términos globales, y con respecto a los distintos productos de acero acabados. Este problema, como ya se ha visto, fue uno de los puntos más discutidos del primer Informe, en el cual se había llegado a la conclusión de que en cinco o seis años iba a haber un déficit de un millón de toneladas, o más, de acero. En la segunda versión, se revisan los cálculos hacia abajo, dejando, sin embargo, la impresión de que sigue faltando una enorme cantidad de acero en los años subsecuentes. Se afirma que, para 1968, debe contarse con una capacidad instalada de producción adicional de

[22] Lázaro Cárdenas, *Apuntes*, tomo III, *op. cit.*, *pág. 384 (14/IX/1963)*.

610,000 toneladas en lingotes de acero. Para 1973, el Informe proyecta un incremento adicional de 1,320.000 toneladas en lingotes de acero. Aún considerando bajas en la producción económica, debe preverse un déficit de medio millón de toneladas. O sea, en el mejor de los casos, persiste la necesidad de cubrir un gran hueco en el abastecimiento interno de acero. Dichas conclusiones revelan la urgencia de planear ampliaciones en la siderurgia nacional, no olvidándose de que, desde el diseño de una nueva planta hasta su plena producción, pasan muchos años.

El segundo aspecto del Informe promueve una discusión sobre los procedimientos técnicos más adecuados para la fabricación de aceros comunes laminados. En comparación con el estudio anterior, esta discusión se prolonga e incluye el recurso de altos hornos con inyección de hidrocarburos para las plantas proyectadas dentro del área del Pacífico (inyección de combustolio). En resumen, la polémica es un tanto técnica, pues evalúa procedimientos metalúrgicos de producción de arrabio en horno eléctrico con prerreducción. El Informe da su pleno apoyo al plan de establecer altos hornos con coque o combustolio (la propuesta de la Krupp).

Por último, delibera sobre el pro y el contra de la ubicación adecuada para instalar una nueva planta siderúrgica de tipo integrado. La necesidad de contar con una capacidad de producción adicional de 500,000 toneladas impone ciertos criterios de decisión para establecer esta nueva empresa, pues una "ampliación" de 500,000 toneladas equivale a la construcción de una nueva planta completa. Con la urgencia de cubrir un déficit de acero creciente y la de escoger el procedimiento más adecuado para la reducción, según las condiciones del sitio, es una ardua tarea determinar la ubicación de esta nueva siderúrgica. No sorprende, entonces, que una gran parte del Informe revele la preocupación por discernir las ventajas y desventajas de todos los sitios posibles para ubicar la nueva empresa. Por la importancia que reviste el caso, especialmente en términos técnicos, se da un panorama global de todas las opciones disponibles.

Se estudian cuidadosamente muchas y muy variadas localidades de toda la república. Se calculan los costos, con base en precios virtuales y precios de cuenta para los productos acabados, y el costo de abastecer el mercado de los productos elaborados. Persisten los costos de transporte como cúspide en la evaluación y selección del sitio adecuado. Se parte del mismo supuesto de que se requieren dos toneladas de mineral para producir una tonelada de acero; entonces, es obvio que la nueva siderúrgica debe instalarse cerca de los yacimientos por explotar.

Visto desde una perspectiva más remota, insiste el Informe en que es importante subrayar que la siderúrgica puede ser abastecida por fuentes adicionales de mineral o coque. Aclarando que el transporte más económico es el marítimo, la planta debe construirse próxima a las facilidades de un puerto. Teniendo en cuenta el abastecimiento adecuado de productos terminados en el mercado, deben fijarse los costos mínimos de

transportes. La vía férrea, por ser bastante costosa, debe ser corta. Y, por último, con respecto de los mercados internos que se ubican en el Valle Central de México, la siderúrgica debe instalarse de preferencia cerca de ellos, sin que por ello se distancie de un puerto de altura. Con base en estas consideraciones, la selección del sitio obedece a pautas casi automáticas. Solamente se dan como posibilidades las regiones del Pacífico o del Golfo, más o menos a la altura del Distrito Federal.

Finalmente, el abastecimiento de agua y energía eléctrica adquieren gran importancia en los criterios de selección del sitio adecuado. Se comprueba que existen fuentes muy cercanas y asequibles. Por todas las razones antes expuestas surgen dos sitios adecuados: Manzanillo y Las Truchas. Veracruz, mencionada como tercera posibilidad en el Primer Informe, queda excluida definitivamente como un competidor serio, pues carece de muchas ventajas en comparación con los otros dos lugares.

A pesar de su título tan global, el Informe representa realmente un intento de revivir el proyecto de Las Truchas, dándole el más amplio apoyo dentro de un marco técnico y "objetivamente" determinado. Cobra preeminencia mediante una evaluación general de las condiciones del mercado y de la industria actual. Señala las ventajas naturales del sitio, en cuanto a los criterios para decisiones técnicas (tipo de reducción), junto con decisiones más bien económicas respecto a transporte, infraestructura, desarrollo regional, etc. Las conclusiones del Informe son inequívocas:[23]

> Si Las Truchas se encontrara perfectamente comunicada por ferrocarril con el resto del país, y si existiera en sus inmediaciones un puerto para el abastecimiento de carbón y para hacer embarques a otras regiones de la República o aun a otros países, no cabe duda de que otra proposición enfática de la programación sería desde ahora la localización de la nueva siderúrgica en este sitio.

Por lo avanzado que se encuentra el sexenio de López Mateos, los resultados de este Segundo Informe, publicado en noviembre de 1964, no tienen un impacto inmediato sobre la industria siderúrgica nacional. No hay tiempo ni urgencia para conclusiones rápidas y decisiones correspondientes, pues el equipo del nuevo Presidente Díaz Ordaz está por ocupar sus puestos. Sin embargo, el año de 1964, constituye un contexto muy específico que, a fin de cuentas, ayuda a empujar el proyecto de Las Truchas. Son los acontecimientos colaterales los que juegan un papel importante para promover el proyecto, y no las decisiones directamente tomadas en la lucha entre Estado y sector privado.

[23] Comité para la Programación de la Industria Siderúrgica, "Programación del desarrollo de la industria de aceros comunes laminados" (México, noviembre de 1964), pág. XXV.

El último año de López Mateos como período de transición

Durante el año de 1964 todo tipo de discusión sobre el desarrollo de la industria siderúrgica, su programación y coordinación, disminuye considerablemente en términos oficiales. Incluso el **Comité para la planeación de la industria siderúrgica,** encabezado por NAFINSA, guarda silencio, y prepara su reporte modificado. No hay reuniones oficiales, ni se sostienen contactos formales con la iniciativa privada representada por la CNIHA.

Pero las maniobras y presiones del sector siderúrgico continúan de una manera latente. Una de estas es el IV Congreso Latinoamericano de Siderurgia, que se lleva a cabo entre los días 21 y 23 de julio de 1964. No faltan las voces que recurren al debate actual sobre el proyecto de Las Truchas. Como se puede notar en la crónica: "otros ponentes se refirieron a la necesidad de que México adecúe el desarrollo de su industria siderúrgica al tenor del aumento de la población y de la demanda, sin **excederse en una producción que podría no tener salida satisfactoria**". [24] Esta última parte de la frase es muy significativa, pues señala el estilo de la argumentación en contra de Las Truchas. Advierte los peligros de una sobreproducción incongruente con las estructuras crecidas del país; una posición claramente opuesta a todas las proyecciones y estudios hechos por el Estado y disponibles hasta entonces.

Además, la industria privada no ignora la importancia de conectarse oportunamente con el nuevo Presidente Díaz Ordaz. Carlos Prieto (de Fundidora) obtiene dos audiencias, en las cuales asegura al futuro Jefe del Ejecutivo que las ampliaciones en marcha y en proceso de planeación serán suficientes para mantener abastecido de acero al mercado. Afirma también que en caso de requerirse una nueva planta siderúrgica, puede construirse una en el Estado de Colima, siempre y cuando sea bajo los auspicios de la iniciativa privada. De ninguna manera, enfatiza, será ni debe ser asunto del gobierno. Díaz Ordaz, en su respuesta, da la impresión de que está de acuerdo con el citado planteamiento. Mientras tanto, Garza Sada de HYLSA deja sentir su influencia desde afuera, tratando de convencer a funcionarios claves cuya participación es determinante en el sector público, de que sólo la industria existente debe ejecutar un proyecto siderúrgico de nueva creación. Además hace muy clara su posición de asegurarse un lugar en los planes para Las Truchas, en caso de que éstos fueran realizados, sin que por ello omita su voto en favor de Manzanillo. El director general de AHMSA, Pape, sigue promoviendo su proyecto favorito, que consiste en una nueva planta siderúrgica en la región de Salamanca-Irapuato-Querétaro, que utilice mineral de hierro de Las Truchas y/o de Manzanillo con coque de Monclova. Sus intenciones son también obvias. Desea incremen-

[24] *Tiempo*, vol. 45, núm. 1161 (3/VIII/1964).

tar el poder y la posición de AHMSA en el terreno de la negociación actual, cuando pueda construir bajo sus auspicios una nueva planta.

Lo interesante de estas iniciativas individuales es que hay una constante. Las tres grandes siderúrgicas integradas están de acuerdo en su oposición al proyecto de Las Truchas, ideado por el Gobierno. Sin embargo, modifican sus posiciones anteriores, que eran del todo contrarias al establecimiento de **cualquier empresa nueva.** Ahora, defienden sus propios intereses mostrando que están dispuestos a aceptar una planta adicional —¡pero bajo su mando! Entonces, su conducta política se puede definir perfectamente bien con el lema: marchar separadamente, pero vencer conjuntamente.

A fines de 1964 el contexto general de la situación económica ha cambiado de tal manera que el incremento en la producción de la siderurgia nacional ha llegado hasta los límites de su capacidad. Aparentemente se cree que hay escasez de acero en el país. En estas condiciones, la posición de la industria se ve grandemente debilitada, porque ahora es más fácil de insistir en la apertura de nuevas capacidades productivas. Mientras, los afectados de las cuatro empresas integradas siguen argumentando que sólo se requieren ampliaciones de las plantas mencionadas. En esta plataforma les ayuda el factor adicional del próximo cambio de poderes. Por la incertidumbre que prevalece en el aparato estatal, éste ya no puede hacer gestiones favorables al proyecto de Las Truchas.

Empero, en el lado gubernamental suceden dos acontecimientos de importancia que preparan el terreno para importantes decisiones posteriores.

La situación general, técnicamente definida, cambia para la Comisión del Río Balsas. Como se recordará, al principio se justifica la construcción de la presa del Infiernillo con la necesidad de abastecer de energía eléctrica a la futura planta siderúrgica. Por lo tanto, solamente se consideraba la reducción eléctrica para esta planta. En el transcurso del tiempo, se reconoce que la presa hidroeléctrica dispone de un "superávit" que no puede ser utilizado por la siderúrgica y otra industria, pues simplemente no necesitan cantidades tan grandes. En consecuencia, la presa del Infiernillo aparece demasiado costosa para uso exclusivo de la planta. Se determina, entonces, utilizar esta fuente energética para usuarios en el centro del país, donde empieza a sentirse cierta carestía de energía eléctrica. La siderúrgica se queda de repente sin abastecedora energética. Por otro lado se piensa en construir una presa secundaria para la proyectada planta en Las Truchas. Sin embargo, su volumen— generador de energía eléctrica es demasiado pequeño para servir de base en una siderúrgica que utiliza hornos eléctricos para reducir el mineral de hierro. Es claro que los procedimientos metalúrgicos tienen que cambiar para rescatar los planes de un complejo industrial. Se decide levantar una planta siderúrgica con base en altos hornos con una capacidad **no menor** de 1,000,000 de toneladas de acero. Para abastecer los altos hornos con energía eléctrica, La Villita será suficiente.

El impacto de este cambio técnico se manifiesta en todo el año de 1964, provocando una discusión sobre la capacidad instalada de producción. Ahora, cuando ya se habla de un mínimo de "al menos, de un millón de toneladas al año", se da por resultado que la Comisión busque la ampliación de sus reservas. Las maniobras de Cárdenas logran que todos los yacimientos ferríferos, desde la costa del Pacífico hasta los lugares limítrofes con el Estado de Colima, se reserven para la CRB y su proyecto de Las Truchas. Debe recordarse que los yacimientos de Las Truchas constituyen realmente un conglomerado de depósitos bastante disperso, que juntos alcanzan, en esta época, más o menos los 50 millones de toneladas. Cárdenas influye sobre esta decisión, sacando provecho de su estrecha amistad con el Presidente López Mateos. Le sugiere que Bustamante, secretario del Patrimonio Nacional, formule el decreto respectivo; pero éste último lo hace a favor de la industria privada, lo que le permite facultades de intervención. Cárdenas ve su acción en peligro ante la posibilidad de que se reserve la riqueza ferrífera todavía dentro del sexenio de López Mateos. Y no logra su objetivo, sino hasta el 26 de febrero de 1965, cuando el nuevo Presidente Díaz Ordaz firma el decreto presidencial que reserva los yacimientos expresamente para el futuro establecimiento de una planta siderúrgica.[25] Una vez más, se mantiene vivo el proyecto de Las Truchas al final de un sexenio.

No obstante, las actividades personales del secretario del Patrimonio Nacional tratan de impulsar el proyecto alternativo de Manzanillo casi a última hora. La iniciativa consiste simplemente en proponer la apertura de una mina, como **primera etapa** hacia la construcción de una planta siderúrgica en Manzanillo. El esquema es bastante sencillo. Para financiar este complejo industrial se presenta el plan de exportar 15 millones de toneladas de mineral de hierro, a razón de 1.5 millones al año (8 dólares la tonelada). En vista de que las reservas de México en materia ferrífera ya ascienden a más o menos 550 millones de toneladas, se argumenta, es permisible exportar mineral en bruto. Las inversiones totales, según este esquema de 450 millones de pesos, se podrían liquidar en cómodos 10 años, con un superávit de más de 1,000 millones de pesos para la planta propiamente dicha.

La respuesta de la Secretaría de Industria y Comercio, frente a esta última iniciativa a fin del sexenio, es muy clara y sin compromiso con ninguno de los dos proyectos. Señala que existe un estudio comprensivo del **Comité para la programación de la industria siderúrgica**, el cual ha analizado exhaustivamente las diferentes posibilidades técnicas. Aunque afirma que está de acuerdo en que debe estar operando una nueva siderúrgica con una capacidad de 1,000,000 de toneladas al año para 1968, comprueba que, por el momento, no puede decidirse sobre el sitio más

[25] Publicado en el diario oficial 8/III/1965. *Tiempo*, vol. 46 núm. 1192 (8/III/1965).

idóneo. Sin embargo, no falta mencionar las ventajas particulares que ofrecen Las Truchas, en cuanto a la electricidad a bajo costo, reservas de agua ilimitadas y depósitos ferríferos muy cercanos y asequibles.

La Secretaría, como organismo central de planeación siderúrgica, trata de evaluar las diversas posiciones frente a los dos proyectos para llegar a una decisión. No se opone **en principio** al esquema financiero de Bustamante, pues considera el argumento bastante convincente; no duda de que puede cumplir con las necesidades del país sin que los propios recursos disminuyan. Repite las ventajas y desventajas de cada sitio. Las Truchas no dispone de una infraestructura hecha, como Manzanillo, pero sí cuenta con ventajas naturales de las que carece el segundo. En fin, no se llega a ninguna decisión que podía haber impulsado uno de los dos proyectos.

El estado y la iniciativa privada reagrupan las fuerzas

Desde un principio, Díaz Ordaz muestra un interés especial por la labor de Cárdenas como jefe de la Comisión del Río Balsas. En su gira como candidato presidencial no olvida hacer una visita a la región del Bajo Balsas. Cárdenas lo acompaña, hablándole de "la potencialidad de los recursos hidráulicos y mineros".[26] La extraordinaria cobertura de los periódicos sobre este viaje refleja un gran logro propagandístico de Cárdenas.

En el otro lado, el sector privado no queda pasivo. Concuerdan sus miembros en que deben actuar formando un frente común. Al principio de octubre de 1964 se lleva a cabo una reunión en la CNIHA, durante la cual los participantes deciden pedir una audiencia con el futuro presidente para informarle sobre la capacidad de abasto de la industria existente. Además, desean exponerle el panorama global y prometerle que la industria elevará su capacidad de producción de 2.4 millones de toneladas **per annum**, esperadas para este año, a 5.0 millones para 1970.

Al empezar el sexenio, durante los dos meses de enero y febrero de 1965, por la posición que ocupan las tres grandes empresas integradas, AHMA, HYLSA y Fundidora, presionan fuertemente. Uno de los opositores más expuestos fue D. Tomás Bay, director de AHMSA y presidente de la CNIHA.[27]

Las modalidades del enfrentamiento se vuelven serias a fines de febrero de 1965. Para ser exacto, el 25 de febrero de 1965 se efectúa una junta de la CNIHA para discutir los resultados del segundo informe del **Comité sobre la programación de la industria siderúrgica,** encabezado por NAFINSA.

[26] *Tiempo*, vol. 45, núm. 1154 (15/VI/1964).

[27] Tomás Bay guarda una estrecha amistad con el expresidente López Mateos y también con el actual jefe Díaz Ordaz. Por ello fue considerado como obstáculo no removible en contra de Las Truchas. Sin embargo, esta potencial influencia se ve balanceada por la mediación del Lic. Cisneros, secretario privado de la Presidencia, quien ha sido un antiguo colaborador del Ing. Santillán, secretario ejecutivo de la CRB.

La oposición de las empresas a esta edición ampliamente revisada ya no se sustenta en los datos, sino en las conclusiones que se han derivado de ellos. Concretamente, se insiste en que hay amplios márgenes para la expansión de la industria existente en Monclova y Monterrey. Todas las necesidades que pudieran surgir para 1970, según este estudio, en su estimación del mercado, pueden, sin dificultad alguna, satisfacerse con base en "simples" ampliaciones de las instalaciones existentes. Por ningún motivo surge la necesidad de construir una nueva planta integrada. Los miembros se ponen finalmente de acuerdo sobre las cifras de la demanda futura (contrariamente a la posición que asumieron frente al Primer Informe). Pero añaden inmediatamente que, por no haberse tomado en consideración los planes de ampliación de los **últimos dos años,** los datos de las necesidades de producción no son actualizados y, por lo tanto, falsos. Teniendo en cuenta las predicciones que, para 1970, fluctuarán entre los 3.3 y 3.6 millones de toneladas de consumo probable, acorde con un ritmo modesto y conservador de la economía en general, se llegará a cubrir fácilmente esta demanda con las facilidades que hay en este momento, además de las ampliaciones en planeación o ejecución. Incluso se hace el comentario de que también ha subido notablemente la eficiencia en la producción. En 1964 aumentó la producción en un 20%, mientras que la capacidad instalada fue ampliada sólo en un 10% de la capacidad total. Se sigue argumentando la vieja cuestión de que es más económico y funcional ampliar las empresas existentes que construir una empresa completamente nueva. Se reitera constantemente que, con las ampliaciones en vías de realización, se cubrirá el faltante de acero, equivalente a 1,000.000 de toneladas. Por último, aunque todos reconocen que no cuentan con un espacio ilimitado para continuar indefinidamente con ampliaciones de las instalaciones siderúrgicas, apuntan que este debate debe desarrollarse después de 1970. Deciden los miembros enviar un informe que contenga las conclusiones de esta reunión sobre dicho estudio a Carlos Quintana de NAFINSA, haciendo hincapié en que, a pesar de que los datos y supuestos sean más o menos correctos, deben descartarse las derivaciones concluyentes a las cuales llega el estudio por el simple hecho de que las bases del desarrollo de las industrias actuales han sufrido importantes transformaciones.

Esta posición fundamental se ve reforzada durante el IV Congreso Nacional de la Industria Siderúrgica del Hierro y del Acero, que se clausura el 28 de abril de 1965 en Acapulco, Gro. En esta plataforma pública continúa la polémica política. Tomás Bay, director de AHMSA y presidente de la CNIHA, declara que "no es necesario que el sector público planee la creación de ningún centro siderúrgico, ya que la iniciativa privada cubre la demanda y la cubrirá holgadamente hasta 1970".[28] La anterior declaración

[28] *Tiempo*, vol, núm. 1201 (10/V/1965).

se hace en respuesta a una ponencia de Carlos Quintana, de NAFINSA, sobre los planes del Estado para construir una planta siderúrgica con una capacidad mínima de 1,000,000 de toneladas.[29] Esta ponencia repite, en forma sintética, los resultados modificados del estudio del **Comité para la programación de la industria siderúrgica.**

En otra ocasión, un poco más tarde, Tomás Bay comenta una vez más este proyecto gubernamental, cambiando ligeramente su posición radical de que, bajo ningún pretexto, se necesitará una nueva siderúrgica. No se opone a la idea específica de construir una planta, sino que advierte que "las empresas siderúrgicas ya existentes, por su grado de integración, son las más capacitadas para realizar cualquier proyecto de instalación de nuevas plantas". Sin embargo, deja la impresión de que esta posibilidad se presenta de una manera muy remota, pues insiste en que las ampliaciones de plantas actuales deben tener prioridad. Indirectamente se opone a la idea de que crezca una nueva empresa al lado de las ya establecidas. Enfatiza que "las necesidades, hasta por lo menos 1970, pueden considerarse satisfechas".[30]

Pero las presiones del sector privado no se reducen sólo a palabras y declaraciones. También hay movimientos de otra índole. Entre los años de 1963 y 1965 aparecen noticias según las cuales se están considerando proyectos alternativos a los propuestos por el Estado. Por ejemplo, en febrero de 1963 se publica el anuncio de que la iniciativa privada encomienda a la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) el estudio sobre la viabilidad de construir una planta siderúrgica en el Cerro del Mercado, Durango. La Comisión de Planeación para Inversiones y Zonas Industriales de la Cámara procede seriamente a examinar la factibilidad de este proyecto.[31]

En el año de 1965 aparecen dos noticias sobre posibles proyectos viables. En marzo de 1965 se informa de que existen planes para instalar una siderúrgica integrada con una capacidad de un millón de toneladas de acero de lingotes. El proyecto, propuesto por el gobernador de Colima, Francisco Velasco Curiel, está hecho para aprovechar los yacimientos de Peña Colorada y toda la infraestructura existente del puerto marítimo de Manzanillo, las redes de carreteras y ferrocarriles, además de una mano de obra barata y abundante. Los cálculos iniciales, según se estima, alcanzan una inversión de 800 millones de pesos (64 millones de dólares).[32]

En diciembre de 1965 se publica otra noticia que revive el viejo proyecto de Durango. Ahora se procede con más detalles. Los planes proyectan una planta siderúrgica con una capacidad de producción de 100,000 (!)

[29] *Excélsior* del 29/IV/1965.
[30] ILAFA, *op. cit.*, núm. 62 (junio de 1965).
[31] ILAFA, *op. cit.*, núm. 34 (febrero de 1963).
[32] ILAFA, *op. cit.*, núm. 59 (marzo de 1965).

toneladas anuales de acero. Para hacer los estudios necesarios, se han contratado técnicos checoslovacos, quienes recorren la región para evaluar las posibilidades de su pronta realización.[33]

En el otro lado del Gobierno, la extensión de las negociaciones ha disminuido considerablemente desde los principios del año de 1965. Realmente, los participantes principales son Corona del Rosal, de la Secretaría de Patrimonio Nacional; Cisneros, de la Secretaría de la Presidencia, y Cárdenas, de la Comisión del Río Balsas. El resto de los organismos estatales y sus líderes fueron del todo excluidos para no "complicar" los procesos decisorios.

Este cambio en la configuración del conjunto organizacional, por lo que toca al Gobierno, se debe al traslado de la problemática meramente técnica a una de tipo financiero. Con la decisión básicamente hecha con respecto a la realización de la planta siderúrgica, por lo menos en el seno del aparato burocrático, el problema decisivo consiste en formar un esquema financiero que presente el proyecto final de la Krupp en forma favorable y, sobre todo, factible. Aunque cuestiones cruciales, como qué tipo de reducción debe aplicarse, no se han resuelto, es primordial para la CRB, lo mismo que para la iniciativa privada, el promover los planes de Las Truchas frente al Gobierno. En otras palabras, es indispensable contar con fuentes seguras de financiamiento cosa que no constituye un problema serio para el sector privado —por lo menos en relación con créditos extranjeros. Cárdenas, entonces, obra con diligencia, moviéndose en distintos niveles de negociación.

La fuerte presión de la CRB, tendiente a impulsar el proyecto de Las Truchas, toma fuerza paulatinamente por el desenvolvimiento de las negociaciones financieras. En una carta, enviada el 10 de abril de 1965 al secretario de Hacienda y Crédito Público, Ortiz Mena, se exponen, una vez más, los planes para esta planta siderúrgica, incluyendo temas tan específicos como la compra de equipos, la obtención de créditos, etc. Asimismo, se adjunta a dicha carta un "memorándum de intento" que fue entregado tres días antes por la empresa alemana Friedrich Krupp. En este memorándum Krupp reafirma la necesidad de que México cuente con una nueva empresa siderúrgica moderna de excelente ubicación, cercana a yacimientos ferríferos y costas del mar, como señala tan "espléndidamente" el caso de Las Truchas. Resume también su participación, de 1957 a la fecha, en el trazo de este proyecto, y se declara dispuesta a seguir colaborando hasta que se alcance la etapa definitiva de su construcción. Además, está dispuesta a actualizar su informe sobre el proyecto definitivo de 1961; a suministrar el equipo necesario para la planta siderúrgica; a erigir la planta y coordinar los trabajos de ingeniería civil propios del sitio; a preparar y entrenar al

[33] ILAFA, *op. cit.*, núm. 68 (diciembre de 1965).

personal, para la operación de la planta; y a poner en servicio la planta conjuntamente con una prolongada asistencia técnica, a fin de asegurar su funcionamiento en lo futuro. Krupp sugiere, además, un esquema financiero aceptable con capital estatal mayoritario. En síntesis, Krupp se presenta nuevamente como un serio competidor, especialmente por su experiencia pasada, para realizar el proyecto. Y la CRB pone de manifiesto su acuerdo con la aceptación de estas proposiciones.[34]

Unos días antes, el 2 de abril de 1965, la Comisión del Río Balsas entrega un informe al secretario de la Presidencia, Martínez Manatou, para que lo haga de conocimiento del Presidente. Este informe contiene "las diversas ofertas de financiamiento nacional y extranjeras que los interesados han presentado a la Secretaría de Industria y Comercio". Dicho informe reitera que existe la base para iniciar la explotación de los yacimientos, a condición de que también se efectúen las obras colaterales, como son el ferrocarril y el puerto de altura.[35]

En el mes de mayo de 1965, sin embargo, el proyecto se estanca nuevamente. A pesar de que todos los secretarios potencialmente fuertes están en favor del proyecto, ninguno toma la iniciativa, pues temen la ira del sector privado. Según Cárdenas, es imprescindible que el Presidente dicte personalmente un acuerdo con el fin de activar el proyecto. Va a ver al Presidente el 6 de mayo, con el fin de lograr este propósito. Sin embargo, no se dan cambios inmediatos.

Para avanzar en el proyecto de Las Truchas, sea como sea, Cárdenas gestiona ante Bernardo Quintana, de Ingenieros Civiles Asociados (ICA), el financiamiento del proyecto. Se le ofrece una participación en la nueva compañía, si se promueve solamente este complejo hacia su construcción En varias reuniones de negociación, Quintana impone sus condiciones. Demanda que el capital mayoritario debe ser privado, por lo menos, en dos terceras partes. El capital social, además, debe sumar el 50% de las inversiones para que no surja la necesidad de recurrir a un aval gubernamental, como el de NAFINSA. La parte mexicana debe representar, por lo menos, dos terceras partes entre gobierno y capital privado. Con base en estas consideraciones se añade una cuarta condición, que consiste en empezar por una planta de dimensiones pequeñas (200,000 toneladas), para la primera etapa, pues existen límites reales para la aportación de capital privado mexicano.

Aunque Cárdenas había entrado en contacto con Quintana más bien para hacer un sondeo, se demuestra a la vez la posición de "línea dura" del sector privado. Con esta iniciativa, Cárdenas trata de denunciar los intentos reales, por medio de las presiones privadas, así como la involucración de los

[34] Lázaro Cárdenas, *Epistolario de Lázaro Cárdenas*, presentación de Elena Vázquez Gómez (México, Siglo XXI, 1974), pág. 240.

[35] *Ibid.*, pág. 241.

demás intereses. Finalmente, en junio de 1965, "fallan" las "negociaciones" con ICA o, como se ha venido esclareciendo con **American & Foreign Power Co.**, que había respaldado a ICA. El Presidente ordena personalmente la suspensión de las pláticas cuando se entera de las condiciones impuestas. Sin embargo, ICA sigue con sus influencias, valiéndose de Corona del Rosal, quien, en una conferencia de prensa, declara de repente que "es factible una revisión del proyecto de Krupp".

Sea como sea, Cárdenas logra despertar un renovado interés dentro del aparato burocrático del Estado. De manera indirecta ha impulsado fuertemente las decisiones definitivas para realizar el proyecto. Tal éxito se manifiesta tres días antes del Primer Informe de Díaz Ordaz. Carlos Denegri, vocera oficial del Gobierno, escribe un artículo en **Excélsior**, titulado "Las Truchas, sede siderúrgica: Será un gran factor para nuestra industrialización". Se trata de un esbozo histórico y, específicamente, de la abierta participación de Krupp en el proyecto. En síntesis, el artículo solamente repite la concepción y los datos del antiguo Proyecto Definitivo entregado por Krupp en 1961. A escasos días del Informe, este artículo se toma como declaración oficial del Gobierno en favor de Las Truchas. Llama especialmente la atención el elogio que culmina con la aseveración de que este proyecto significará "una de las más importantes realizaciones del régimen de Díaz Ordaz".[36] No obstante, respecto de acciones concretas y decisiones definitivas, no acontece nada en lo que queda del año. Aparentemente, el Gobierno se muestra satisfecho de haber enunciado su intento de realizar Las Truchas. Pero ello es solamente un respiro antes de que los acontecimientos se aceleren.

La creación de la comisión intersecretarial de estudio de los yacimientos ferríferos y proyecto siderúrgico de Las Truchas.

El año de 1966 aparece como un periodo decisivo para la promoción del proyecto de Las Truchas. Durante su primera mitad, los dos más notables participantes en el asunto desarrollan extraordinarias actividades de presión política. Por un lado, Cárdenas intensifica sus contactos dentro del Gobierno, mientras que, por el otro, el sector privado hace lo mismo por medio de la CNIHA para impedir la realización del proyecto.

Cárdenas está decidido a no dejar sus contactos con los dos secretarios de Estado clave, Corona del Rosal, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y Octavio Campos Salas, de la Secretaría de Industria y Comercio. Según los **Apuntes** de Cárdenas, en enero del mismo año el Presidente Díaz Ordaz había dado sus instrucciones a Corona del Rosal para que, en coordi-

[36] *Excélsior* del 27/VIII/1965.

nación con Campos Salas, "se encargue de los detalles complementarios para la realización del proyecto de la planta siderúrgica".[37]

Lo primero que hace Corona del Rosal es acelerar los análisis de los cuestionarios que se habían enviado a ciertas dependencias federales y empresas particulares, desde agosto del año anterior se les pide una opinión sobre el proyecto trazado por la CRB y sobre las necesidades que el país tiene de él.[38] El cuestionario contiene una mezcla de preocupaciones que van desde la obtención de datos objetivos sobre el estado actual de la industria siderúrgica hasta juicios meramente subjetivos acerca de si sería "conveniente realizar el proyecto propuesto". En su mayoría, las preguntas claves, o sea las que son determinantes para la evaluación directa de Las Truchas, tienen características muy generales que permiten amplios márgenes de interpretación. Aunque carece de coherencia interna y comparabilidad, este cuestionario constituye un antecedente formal que manifiesta cierta firmeza del Estado en adelantar el proyecto de Las Truchas.[39]

En el mismo mes de enero, Cárdenas habla también con el Secretario de Industria y Comercio, quien le informa que se están recibiendo las respuestas al cuestionario enviado por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Cárdenas le comunica que el Presidente había encomendado a los dos secretarios de Estado el estudio y la organización del proyecto en un solo sentido. Reitera Cárdenas que, a estas alturas, ya no se trata de una determinación sobre rechazo o aceptación, sino simplemente de **decisiones sobre las modalidades de una realización concreta**. Al mismo tiempo, no deja de advertir posibles influencias del sector privado. Aunque se muestra lleno de optimismo, guarda sus reservas frente a las posibilidades de intervención por parte de los "intereses creados". Así lo hace suponer, al decir que "seguimos peregrinando por estas secretarías en pro de un proyecto tan claro y benéfico para el país; pero muy combatido por los intereses creados."[40]

Un poco más tarde, en una carta al Secretario de Industria y Comercio fechada el 3 de marzo de 1966, Cárdenas expresa sus temores reales. Dice que también "las empresas de la Industria siderúrgica nacional... siguen interesadas en que se les deje desarrollar el proyecto de Las Truchas". Según Cárdenas, "dejar la instalación y el aprovechamiento de aquellos minerales a la iniciativa privada, como lo pretende la misma, **llevaría al monopolio de esta industria y frenaría el desarrollo del país**, ya que su producción, como ha sucedido en otras industrias, se limitaría a las conveniencias de los particulares intereses de la iniciativa privada".[41]

[37] Lázaro Cárdenas, *Apuntes*, tomo III, *op cit.*, pág. 498 (7/1/1966).
[38] *Ibid.*, pág. 499.
[39] Lázaro Cárdenas, *Epistolario, op. cit.*, págs. 242-245.
[40] Lázaro Cárdenas, *Apuntes*, tomo III, *op. cit.*, pág. 506 (18/I/1966).
[41] Lázaro Cárdenas, *Epistolario, op. cit.*, págs. 246-247.

Por ende, la problemática de Las Truchas parece decidida en el seno del Gobierno. En una reunión que tuvieron los secretarios del Patrimonio Nacional e Industria y Comercio, respectivamente, con Krupp para intercambiar informaciones y experiencias sobre los yacimientos ferríferos de Las Truchas, se reafirma que el Gobierno ha resuelto efectuar este proyecto. Solamente se requieren, según ellos, algunos detalles para tomar la decisión definitiva.[42]

Entonces, para nadie hay incógnitas respecto a los factores que retardan la realización del proyecto. En sus **Apuntes**, Cárdenas identifica plenamente al "enemigo".[43]

> "Hoy ya puede hacerlo el Gobierno con los recursos y crédito que dispone; sólo falta vencer la resistencia de los industriales nacionales del acero, que no desean ver establecidas nuevas plantas que afecten sus precios..."

Y, en efecto, la resistencia del sector privado es formidable. El 31 de enero, una delegación de la industria privada, por conducto del Consejo de la CNIHA, visita al secretario de Industria y Comercio, Campos Salas, y solicita de él, una vez más, que el Estado se abstenga de promover cualquier proyecto siderúrgico de nueva creación. Asimismo, la industria existente reitera su compromiso de producir todo el acero que requiere el país en los próximos diez años. La respuesta gubernamental es muy cuidadosa. Dice Campos Salas que, realmente, el Gobierno está considerando con gran seriedad la construcción de una nueva planta integrada; pero que, con gusto, recibirá las sugerencias y proposiciones más detalladas del sector privado, especificando cómo piensan ellos cumplir con este compromiso.

Las intervenciones siguen. El 18 de febrero, una delegación de la CNHIA efectúa una visita a la Secretaría del Patrimonio Nacional, con el mismo propósito con el cual se había acudido a la Secretaría de Industria y Comercio. Se le pide al Secretario del Patrimonio Nacional que el Gobierno no lleve a cabo el proyecto de Las Truchas. También insiste en que la industria existente puede cubrir cualquier demanda. Y, además, se argumenta que es más económico ampliar las instalaciones en operación que construir una planta completamente nueva. La respuesta de Corona del Rosal es evasiva. Indica que el Gobierno tiene la obligación de estudiar todas las posibilidades y alternativas frente a lo que considera un problema en lo futuro: un déficit enorme de acero. En el caso de que sea conveniente realizar el proyecto, entonces el Gobierno tendrá que responder. Sin embargo, aún no hay nada definitivo. Expresa en **privatim** lo mismo que Campos Salas, en el sentido de que la iniciativa privada tiene una oportunidad más de presentar un proyecto bien elaborado, para que así se pueda evitar la construcción de la nueva planta siderúrgica por parte del Estado.

[42] Lázaro Cárdenas, *Apuntes*, tomo III, *op. cit.*, pág. 510.
[43] *Ibid.*, *pág.* 525 (25/II/1966).

Por último, despide a la delegación con una advertencia: en el caso de que se demuestre irrevocable la realización del proyecto, se compromete a dejar entrar también capital privado en la formación de la nueva empresa.

En febrero de 1966, el Comité del Sector Privado hace una visita a la Secretaría de la Presidencia con los mismos propósitos y metas de continuar el juego de las presiones sobre los funcionarios claves en el Gobierno. Martínez Manatou, como los demás, indica que el Gobierno todavía no está comprometido, ni ha establecido la conveniencia de llevar a cabo el proyecto, pues la inversión requerida es bastante cuantiosa. Por lo tanto, debe pensarse muy bien en ello.

En una junta con la CNIHA, efectuada a principios de marzo, su presidente expresa la esperanza de que aún hay oportunidades de convencer a los responsables de que Las Truchas no conviene al Estado. Para no dejar esta oportunidad sugieren medidas adicionales. Invitan al Secretario del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio y de Recursos Hidraúlicos (jefe de la Comisión del Río Balsas) a las instalaciones siderúrgicas en el norte del país (para que todos ellos puedan apreciar tanto las obras en ampliación como la efectividad con la cual se produce el acero. Además, los miembros concuerdan en presentar los planes de expansión previstos para 1980 en un ambiente que naturalmente favorece a los industriales; es decir, durante estas visitas oficiales.

Para cortar una historia larga, vale la pena resumir los argumentos de la industria siderúrgica. Se detallan claramente en un memorándum escrito por la CNIHA, el 12 de julio de 1966. En él, las empresas mencionadas tratan de reivindicarse mostrando su capacidad y voluntad de cubrir la demanda de acero en lo futuro. Reclaman que la relación entre el coeficiente de producción-consumo ha experimentado una constante mejora. Mientras que, en 1956, la producción (881,947 toneladas) satisfacía únicamente el 60.5% del consumo total (1,457,741 toneladas), en 1960 se reduce el déficit considerablemente a un 80.4%, registrándose una producción de lingote de acero de 1,491,778, frente a un consumo de 1,854,296 toneladas. Y, en 1965, se llega al 90.6% de la producción nacional, cubriendo la demanda. Además, en esta primera mitad de los años sesentas se registra un promedio anual del coeficiente producción-consumo de 95.9%. Desde este ángulo, es muy comprensible que el Estado no pueda visualizar la necesidad de intervenir directamente, pues la industria siderúrgica nacional responde casi "perfectamente" a las exigencias del desarrollo; o en su defecto, por lo menos, lo ha hecho hasta el momento. Como se afirma en el memorándum: "Los resultados muestran la capacidad de estas empresas para ir adaptándose a las necesidades de la dinámica del mercado nacional.

En cuanto al futuro, la Cámara insiste en que el incremento en estas necesidades también puede satisfacerse con las capacidades de las industrias siderúrgicas ya instaladas. Es interesante notar que la Cámara fija los niveles de consumo para 1970 entre 4 y 4.4 millones de toneladas de lingo-

te de acero. Vale la pena recordar que, en 1963, combatieron la conclusión del Primer Estudio del Comité para la planeación del sector siderúrgico que había previsto un consumo aparente de 4.8 millones de toneladas. Fundidora y las demás empresas integradas, en aquel entonces, habían argumentado que la demanda no iba a sobrepasar los límites de 3.3 millones en 1970. Señala el memorándum que, por tanto, no hay la necesidad de planear una empresa para 1970, pues las capacidades existentes son suficientes para cubrir cualquier demanda. En cuanto al factor tiempo posterior a 1970, se afirma que estimar la posible demanda "sería más que una proyección en extremo simplista, pues no toma en cuenta otros muchos factores" en el desarrollo de la industria dependiente del acero. Concluye que "nos parece en extremo aventurado hablar desde ahora de producción y consumos de acero para el periodo 1971-1980: y afirmando, una vez más que, en el momento oportuno, la industria llegaría a estar suficientemente flexible para responder a cualquier reto del provenir".

La reacción de los secretarios de Estado ante este tipo de argumentación del sector privado es muy tibia. Ellos mismos indican que no están realmente convencidos de las ventajas de llevar a cabo este proyecto siderúrgico de Las Truchas; pero tratan de animar a los interesados, aconsejándoles que presenten un proyecto alternativo bien elaborado. Esta actitud, bastante indiferente con respeto a Las Truchas, se comprende también en términos de los puestos burocráticos que ocupan algunos secretarios. Campos Salas, de Industria y Comercio, y Corona del Rosal, del Patrimonio Nacional, son miembros del Consejo Administrativo de AHMSA. Por sus cargos, se encuentran en una situación mezclada de intereses, ya que, por un lado, tienen la obligación de promover lo que beneficia a AHMSA y, por el otro, acatan órdenes de trabajar en "contra" de AHMSA y empujar el proyecto de Las Truchas.

No obstante esta situación tan favorable y los enormes esfuerzos de presión, crece el sentimiento entre los miembros de la CNIHA que están empeñados en un combate perdido. La Cámara, como portavoz de la iniciativa privada, se ha propuesto combatir el proyecto de Las Truchas al comisionar al Consejo para proseguir en esta lucha. En este momento, cuando parece que el Gobierno ha decidido, finalmente, construir la nueva planta, Tomás Bay, como director de AHMSA, dependencia gubernamental, no puede hacer frente al proyecto de Las Truchas eficientemente, pues significaría oponerse a sus "propios jefes". Esto lleva a una grave crisis interna, que estalla el 4 de marzo de 1966, cuando en la reunión del Consejo Administrativo el presidente actual, Tomás Bay, de AHMSA, presenta su renuncia. Se elige como sucesor a Campillo Sáinz, de Fundidora de Monterrey.

Ante la pasividad de los secretarios de Estado más importantes y las renovadas presiones de la iniciativa privada, no le queda a Cárdenas otro remedio que acudir directamente al Presidente para tratar de resolver, una

vez más, la problemática de Las Truchas en la cúspide del poder. El 5 de abril de 1966 Cárdenas habla con el Presidente Díaz Ordaz con la idea de romper el aparente impasse. Este le asegura su absoluto apoyo a la construcción de Las Truchas.[44] En esta reunión, el Presidente también comenta que AHMSA se mantiene en abierta oposición al proyecto de Las Truchas; pero que él, personalmente, tiene el firme propósito de comenzar la realización del proyecto en el transcurso del mismo año. El Presidente informa a Cárdenas que ha dado órdenes oficiales a la Secretaría de Marina para que empiece a desarrollar el proyecto de un puerto cercano a Las Truchas; primero uno provisional, en la Bahía de Petacalco, y otro permanente, en la desembocadura del Río Balsas. El apoyo personal del Presidente vuelve a mostrarse en otras ocasiones.

Durante la inauguración de tres nuevas unidades de la presa del Infiernillo, el 4 de mayo de 1966, a la cual asiste Díaz Ordaz, se escuchan declaraciones favorables al futuro complejo industrial de Las Truchas. Se afirma que La Villita fue construida para abastecer únicamente la siderúrgica proyectada. "En la corona de la cortina de la presa de La Villita se instalarán los rieles del ferrocarril de la Costa Grande de Guerrero, lo que ahorrará algunos puentes en línea, ya proyectada, de Coróndiro a Las Truchas". Y, oficialmente, se añade que "la Secretaría de Marina lleva a cabo estudios para la construcción de un puerto en la desembocadura del Balsas".[45]

Este apoyo a la posición de la CRB por el Presidente se hace notar en el trato que mantiene esta última con los funcionarios públicos. Cárdenas pide audiencia con Corona del Rosal en junio; en ella, Corona del Rosal le manifiesta que ya tiene "instrucciones de organizar la Comisión que se encargue de proyectar la construcción de la empresa siderúrgica de Las Truchas".[46] Esta iniciativa de promover el proyecto mediante palabras y tratos informales entre los participantes a uno formal y organizacionalmente delimitado, constituye un segundo intento de integrar el proyecto de Las Truchas dentro del aparato burocrático. El primer intento fue hecho desde hace más de un año, en abril de 1965. En esta ocasión, el secretario del Patrimonio Nacional, Corona del Rosal había declarado oficialmente a la prensa, después de una reunión con el Presidente Díaz Ordaz, que este último había nombrado una comisión para elaborar un plan definitivo con el objeto de explotar los yacimientos más importantes de México en Las Truchas. Esta comisión intersecretarial, compuesta por tres secretarías de Estado, se puso bajo el mando de Corona del Rosal. Por el hecho de que representaba únicamente los intereses particulares de sus miembros cons-

[44] *Ibid.*, págs. 537-538 (5/IV/1966).
[45] *Tiempo*, vol. 49, núm. 1254 (16/V/1966).
[46] Lázaro Cárdenas, *Apuntes*, tomo III, *op. cit.*, pág. 564 (10/VI/1966).

tituyentes, pronto perdió su efectividad. Por lo tanto, la creación de la "nueva" Comisión Intersecretarial de Estudio de los Yacimientos Ferríferos y Proyecto Siderúrgico de Las Truchas, el 22 de junio de 1966, realmente pone de manifiesto un intento renovado de alcanzar una decisión definitiva.[47]

Esta Comisión Intersecretarial está compuesta por seis secretarías de Estado y dos importantes dependencias gubernamentales, a saber: las secretarías del Patrimonio Nacional, Hacienda y Crédito Público, Presidencia, Industria y Comercio, Obras Públicas y Marina Nacional. Además asisten la Comisión Federal de Electricidad y, naturalmente, la Comisión del Río Balsas. Como se puede observar, todos los organismos que han tenido alguna ingerencia importante sobre este proceso de negociación de Las Truchas, están representados ante esta Comisión.[48]

En su primera reunión oficial del 11 de julio se fijan los requisitos y criterios, con arreglo a los cuales debe proceder la Comisión en sus subsiguientes deliberaciones para evaluar el proyecto de Las Truchas. "Esos requisitos exigen que se precisen adecuadamente los métodos de explotación; el costo unitario de las obras de carácter local para explotar el yacimiento; el sistema siderúrgico con que se habrá de beneficiar el mineral; los proyectos de obras de infraestructura y sus costos; los mercados que pueden ser abastecidos por la producción siderúrgica de Las Truchas, y el tipo de producto terminado que allí se podrá fabricar de acuerdo con las necesidades nacionales".[49] Pero se promueve también una perspectiva más amplia que incorpora ideas de desarrollo regional. Por ende, se pide que "se especifiquen los beneficios que la nueva industria siderúrgica proporcionará a la región, la cual abarca la Costa Grande de Guerrero y el

[47] *Excélsior* del 22/VI/1966 y 23/VI/1966.

[48] Es interesante notar quiénes, con carácter personal y organizacional, están representados (suplentes entre paréntesis):

Presidente:
Corona del Rosal (SEPANAL)
(Franco López - subsecretario de Recursos no Renovables)
Miembros:
Raúl Ortiz Mena - subsecretario de la Presidencia (Emilio Múgica)
Jesús Rodríguez y Rodríguez - subsecretario de Hacienda (Mario Ramón Beteta)
Plácido García Reynoso - subsecretario de Industria y Comercio (Manuel Alvarez G. Alvarez).
Rodolfo Féliz Valdéz - subsecretario de Obras Públicas (Gerardo Cruikshank).
Fernando Hiriart Valderrama - subdirector de la Comisión Federal de Electricidad (Jorge Young Larrañaga)
César Buenrostro - vocal secretario de la CRB (Rubén Porraz)
Vicealmirante Antonio J. Aznar - subsecretario de Marina (Fernando Huacuja - director de Obras Marítimas de Marina)

[49] *Tiempo*, vol. 49, núm. 1263 (18/VII/1966).

Estado de Michoacán; y que se indiquen los medios financieros con que se podría contar para hacer realidad el proyecto".[50]

Tres días después, el 14 de julio, se reúne el Consejo Administrativo de la Cámara, en la cual participan todos los directores importantes de la industria siderúrgica. Finalmente, se llega a la conclusión de que, con esta iniciativa gubernamental, el proyecto de Las Truchas debe considerarse un hecho. En el fondo, ya lo sabían, cuando los organismos correspondientes del Gobierno rechazaron los planes de ampliación para 1985, que el sector privado había entregado en el mes anterior, pues de una manera casi inmediata estos planes se habían rechazado por incompletos, vagos e insuficientes. Con esta respuesta, reina un clima de desesperación en la CNIHA.

Con la constitución formal de la Comisión Intersecretarial, aparentemente funcionando, termina la intervención activa del sector privado, a la vez que se suaviza el camino hacia la implementación del proyecto siderúrgico de Las Truchas. Sin embargo, todavía no se han removido todos los obstáculos.

La decisión de implementar el proyecto de Las Truchas

La segunda mitad de 1966, y gran parte de 1967, está dedicada a la estructuración de las actividades de la Comisión Intersecretarial y a su organización burocrática. Pasa mucho tiempo en donde se disminuyen considerablemente las posibilidades de implementar el proyecto todavía dentro del sexenio de Díaz Ordaz. Sin embargo, se logran avances considerables en el área de su integración al aparato gubernamental.

Después de un sinnúmero de discusiones surge finalmente la estructura organizacional definitiva de la Comisión. Se decide dividir sus actividades en cinco áreas de problemáticas distintas, cada una de las cuales se encomienda a una subcomisión. Estas subcomisiones ejecutan las tareas definidas por la Comisión y la Secretaría del Patrimonio Nacional; pero desempeñan sus actividades bajo el mando independiente de diferentes organismos gubernamentales. Se trata de descentralizar los procesos decisorios sin que se pierda la coherencia interna de la meta principal: asentar la factibilidad de Las Truchas. A continuación, se detallan las subcomisiones y sus funciones correspondientes:

Subcomisión A: Tiene a su cargo los cálculos de las reservas mineras en Las Truchas, la iniciación de los trabajos de la mina, la preparación del hierro y el transporte del mismo hasta la planta. La dirección de esta subcomisión se encuentra bajo el mando del Fomento Minero.

[50] *Ibid.*

Subcomisión B: Bajo el mando de la Secretaría de la Presidencia, hace los análisis necesarios para un proyecto siderúrgico de 500,000 toneladas anualmente y de un "marketing", demanda y programa de producción.

Subcomisión C: La Comisión del Río Balsas dirige este organismo, para presentar los planes de la planta siderúrgica, propiamente dicha. Se preocupa de decidir sobre el proceso de reducción por adoptar, laminadora, producción de acero, etc.,

Subcomisión D: Bajo la dirección conjunta de las Secretarías de Obras Públicas y Marina, analiza los aspectos de la infraestructura necesaria para la planta. En este renglón, decide sobre la construcción de carreteras, vías férreas e instalaciones portuarias.

Subcomisión E: Está dirigida por la Comisión Federal de Electricidad, para analizar todos los problemas derivados de la electrificación del área.

En cada una de estas subcomisiones gobierna la actuación mayoritaria de las secretarías de Estado, conformando el comité principal bajo la dirección de Franco López, nuevo secretario del Patrimonio Nacional. Las subcomisiones entregan sus resultados al comité principal, el cual formula un plan integral para presentarlo ante el Presidente. Con base en órdenes especiales, enviadas por Díaz Ordaz, se espera la conclusión de estos esfuerzos en la segunda mitad de 1967.

El factor primordial que da urgencia al proyecto es la Comisión del Río Balsas y su jefe, el general Cárdenas. Se muestran sumamente preocupados por el lento desenvolvimiento de las actividades de la Comisión y empiezan a sospechar una estrategia de retraso. En efecto, el general se encuentra muy disgustado porque la Comisión retarda indebidamente el proyecto, que ya no se terminará a fines de 1967, como se había previsto. A mediados de septiembre de ese año, el jefe de la CRB entrega personalmente al Presidente un memorándum en el que señala la urgencia de establecer la siderúrgica de Las Truchas.[51]

A principios de octubre, Cárdenas vuelve a ver a Díaz Ordaz. Este último le reitera que ha dado instrucciones al titular de la Secretaría del Patrimonio Nacional, Franco López, para que se empuje el proyecto a toda velocidad y por todos los ángulos. Esto fue acordado durante la audiencia anterior, en la cual Cárdenas había entregado un memorándum. Sin embargo, ahora en octubre el Presidente manifiesta ciertas reservas en cuanto a las grandes inversiones que se requieren para realizar este proyecto, aunque las finanzas del Estado han mejorado considerablemente. Además, no debe

[51] Lázaro Cárdenas, *Epistolario, op. cit.*, págs. 259-262.

olvidarse que México es sede de los Juegos Olímpicos en el año próximo, en los que se gastan enormes sumas de dinero, quizás mejor aprovechables en empresas de otra índole.

De todos modos, esta situación de estancamiento que sufre el proyecto causa una gran consternación en la Comisión del Río Balsas. El general Cárdenas piensa en medidas enérgicas, como, por ejemplo, presentar su renuncia para darle al proyecto un nuevo impulso señalando a la vez su importancia en el contexto del desarrollo nacional. En la Comisión Intersecretarial, mientras tanto, se discuten los detalles, sin que se lleve a cabo una discusión general sobre el planteamiento real de si el proyecto tiene méritos o carece de ellos. Aunque México padece, desde tres años atrás, un déficit de acero, las empresas existentes afirman que pueden entregar cualquier cantidad de acero para satisfacer la demanda. A pesar de que Díaz Ordaz actúa cautelosamente, se muestra en realidad como el inquebrantable partidario del proyecto. Pero aparentemente hay límites muy reales, hasta para el Presidente, en su deseo de actuar y decidir.

Cárdenas continúa presionando al aparato burocrático por mediación del Presidente. Durante noviembre y diciembre de 1967, acude a varias reuniones de trabajo con el Primer Mandatario y con algunos secretarios de Estado. A principios de 1968 empieza a mostrar más optimismo. Según su evaluación propia, el proyecto se encuentra en una etapa decisiva, en la cual se trata de revisar únicamente las propuestas concretas para aprobarlas. Cierto progreso en diversas obras colaterales al complejo siderúrgico evidencian esta impresión. El puerto de Lázaro Cárdenas está por construirse conforme a las informaciones divulgadas por la Secretaría de Marina. También se ha dado luz verde a la Comisión del Río Balsas para que ordene los generadores destinados a la presa hidroeléctrica de La Villita.

Estos indicadores de que el proyecto está avanzando lentamente se vindican el 3 de febrero de 1968, cuando Franco López, secretario del Patrimonio Nacional, después de un acuerdo con el Presidente, anuncia la determinación de erigir la siderúrgica Las Truchas para aprovechar los yacimientos ferríferos del mismo nombre.[52] Un mes más tarde, en marzo, circula una noticia, según la cual Díaz Ordaz está a punto de autorizar 50 millones de pesos para que se lleven a cabo los estudios de factibilidad de construir una planta siderúrgica en el sitio de Las Truchas. Se enfatiza que se trata de un estudio definitivo que juzgará la viabilidad del proyecto con base en estudios anteriores terminados por el Consejo de Recursos no Renovables, Petróleos Mexicanos, Krupp y la Comisión del Río Balsas, entre otros. Se habla todavía de una planta con capacidad de 500,000 toneladas **per annum** que elabore productos semiterminados y laminados.[53]

[52] *Ibid.*, pág. 264.

[53] ILAFA, *op. cit.*, núm. 96 (abril de 1968).

Sin embargo, antes de que se pueda proceder formalmente a la construcción de la nueva empresa siderúrgica, quedan por decidir unas cuestiones fundamentales sobre ciertas modalidades de su estructura organizacional, y de quienes, en el interior y en el exterior del Estado, deben ser incluidos.

A un poco más de dos años, al término del sexenio actual, las pautas de acción se repiten aparentemente hasta que la crisis política más grave en la historia moderna de México resuelve los obstáculos de última hora en favor del proyecto de Las Truchas. Estas negociaciones oficiales sobre un proyecto y su implementación, considerados un hecho, comienzan a mediados de junio. En el área gubernamental son principalmente las secretarías de Industria y Comercio, del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, las que, conjuntamente con la CRB, tratan de elaborar los detalles de la ejecución. NAFINSA ya queda excluida de este círculo cerrado.

Un primer problema por resolver se refiere a si deben fundarse dos compañías separadas para la siderúrgica y la mina, o solamente una empresa completamente integrada. Esta cuestión no se presenta en términos técnicos, sino meramente políticos. Por el hecho de que la creación de este complejo industrial causará fuertes desequilibrios en la integración de la siderurgia nacional, el asunto de control se vuelve sumamente importante. En el fondo, la problemática se dirige a la controversia sobre quiénes participarán en la creación de esta empresa. Es esta la cuestión alrededor de la cual se mueven las negociaciones intragubernamentales, pues una vez aclarado quiénes serán sus miembros constituyentes y fundada formalmente como siderúrgica, los problemas de la implementación representarán solamente detalles de menor importancia. En consecuencia, ningún organismo gubernamental puede reclamar poder e influencia sobre los acontecimientos, hasta que no se haya formado la nueva compañía, a cuya discreción se han reservado todas las decisiones concretas sobre su futuro.

En su IV Informe a la Nación, el Presidente Díaz Ordaz da a conocer oficialmente el resultado de las negociaciones cuando declara el proyecto de Las Truchas como un logro en marcha. Señala que:[54]

> Para asegurar el desenvolvimiento de la industria siderúrgica se mantiene la prohibición de exportar minerales de hierro y carbón y se activa la exploración; aumentaron en 50,000.000 de toneladas las reservas ferríferas conocidas como Las Truchas, Mich., que llegan ya a 130,000.000 lo que ha permitido autorizar la formación de dos organismos, uno minero y el otro siderúrgico".

Aunque se reconoce que, con este anuncio, el Gobierno ha llegado a algo semejante a una decisión definitiva, es igualmente importante advertir que los intereses afectados siguen conservando su propio peso.

[54] *Tiempo*, vol. 53, núm. 1375 (9/IX/1968).

Precisamente para romper el punto muerto en las interacciones gubernamentales, se ha invitado a la siderurgia nacional, en especial a las plantas integradas, a participar en las discusiones. Por parte de este sector se manifiesta un abierto deseo de cumplir. Las dos grandes empresas privadas, Fundidora e HYLSA, tratan de unirse al proyecto, puesto que ya perdió significado oponerse a él. Sin embargo, esta invitación pronunciada por los tres organismos gubernamentales para negociar entre sí desencadena una vehemente reacción de Cárdenas, quien nunca deseó tener a AHMSA ni a HYLSA o Fundidora mezclados en este asunto, pues sospechaba que estas empresas, como caballos de Troya representando intereses ajenos, retardarían la realización del proyecto. Esta posición del general Cárdenas se ve fuertemente apoyada por las dificultades financieras que padecen las dos empresas privadas más grandes. Apenas logran exprimir los recursos indispensables para saldar sus deudas. Por consiguiente, es completamente infundado el que pueda aportar el 49% del capital para la nueva empresa. Este porcentaje de una posible participación del sector privado puede tomarse ya como una decisión definitiva; el gobierno seguirá siendo el dueño mayoritario de la empresa. No obstante estas dificultades financieras y la oposición de Cárdenas, el sector privado ejerce una gran influencia sobre el Estado. Indirectamente, es de notar esta influencia por una segunda declaración de Díaz Ordaz en su IV Informe:[55]

> En unión de las principales empresas siderúrgicas del país, el gobierno organizó el consorcio minero Peña Colorada, empresa a cuyo cargo quedará la explotación del importante yacimiento ferrífero del estado de Colima.

Con los yacimientos de Las Truchas, reservados para la CRB, y su proyecto siderúrgico, el Gobierno se ve forzado a contraer compromisos. Reserva los recursos de Peña Colorada, en proporción, para las empresas integradas. La declaración de Díaz Ordaz aparece como un trato **quid pro quo** con las empresas siderúrgicas dominantes en el país.

A pesar de las presiones y contrapresiones de las partes que intervienen en el asunto, lo más sorprendente de la creación de la siderúrgica Las Truchas es su "timing". ¿Por qué se inicia un proyecto de gran potencialidad cuando faltan solamente dos años para terminar un sexenio? Si se tiene en cuenta el funcionamiento de una presidencia "imperial" que se renueva cada seis años es inverosímil creer que se inicie un estudio de tan grandes repercusiones si no existen razones muy poderosas para dictarlo en otro sentido.

Una segunda observación deja aparecer argumentos de otra índole para explicar la decisión definitiva de llevar a cabo el proyecto. Desde el principio del sexenio de Díaz Ordaz avanzan los planes de la CRB con suma

[55] *Ibid.*,

lentitud. La oposición al proyecto se ha vuelto muy sutil, relegando las controversias y su resolución a estructuras burocráticas especialmente creadas para ello. Surge un problema y se manda en seguida que sea tratado en una comisión estatal. El proyecto industrial se atrasa cada vez más. Las discusiones ya no giran alrededor de **cuestiones fundamentales** sobre si implementar o no Las Truchas, sino alrededor de **los detalles** que, de una manera todavía más efectiva, retardan acciones concretas hacia una realización de la planta proyectada. Es claro que, para la CRB, es muy difícil comprobar que se está retardando conscientemente a la construcción de la obra, pues en cualquier momento se puede señalar que todos los organismos gubernamentales, en colaboración con el sector privado, están haciendo "todo lo posible por adelantar el proyecto". Sin embargo esta estrategia fracasa en el momento preciso en que el Gobierno Federal experimenta una crisis política, la más grande de México desde el conflicto armado de la Revolución, dejando de lado cualquier opción de conducta alternativa. El proyecto de Las Truchas se hace realidad repentinamente. ¿Por qué?

La explicación se puede encontrar en las condiciones generales de México en 1968 respecto a los disturbios estudiantiles. Con los acontecimientos violentos de Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968, el sistema político mexicano se encuentra en una grave crisis de legitimidad. Por vez primera en varias décadas se ataca directamente a la figura del Presidente. Las contradicciones latentes del sistema se hacen manifiestas; se rompen los requisitos de estabilidad y equilibrio, que ya se habían considerado como factores firmemente integrados en la sociedad. En esta situación de un cuestionamiento fundamental de las bases políticas y sociales en México, la personalidad política del general Cárdenas adquiere gran importancia por varias razones. Entre otras, porque representa, por sus méritos populistas, una persona de referencia para diversos sectores de la sociedad afectados por las manifestaciones de mala integración. Desde la salida de Cárdenas de la Presidencia había venido desempeñando un papel preponderante en la política interna, con intención siempre de prestar apoyo a las demandas de los sectores "marginados" y de defender los intereses de los obreros, campesinos y estudiantes. La existencia misma de una figura tan carismática como Cárdenas encarnaba en sí una garantía de que podía organizar un gran movimiento contra aquéllos establecidos en el poder. No obstante, en el momento más agudo de la crisis, Cárdenas se define categórica e incondicionalmente en favor del Gobierno de Díaz Ordaz, lo que le significa la adquisición de una inigualable fuerza política. La toma de esta postura se le facilita debido a los rumores originarios de que los Estados Unidos y la CIA fueron verdaderamente responsables de los acontecimientos sangrientos. Cárdenas, con un pasado tan nacionalista, especialmente antinorteamericano, simboliza la honestidad y franqueza que era de esperarse de él. Por lo tanto, se comprende aún más el enorme impacto que causa su persona en la

reconstrucción del Estado frente a esta crisis tan existencial. Después de los sucesos de 1968, aunque suene tan simple, todas las decisiones pertinentes en el caso de Las Truchas se encuentran en las manos de Cárdenas.

Debe ser más que una coincidencia que, dos semanas después de la violencia de Tlatelolco, el 15 de octubre de 1968, se llega a un acuerdo presidencial con los organismos del "central guidance cluster", en el cual se asientan inequívocamente las bases definitivas para la realización del proyecto.[56] Oficialmente, cobra vigencia el 5 de diciembre de 1968, con su publicación en el **Diario Oficial.** Se ordena a la Comisión de Fomento Minero explotar los yacimientos de Las Truchas solamente para el abastecimiento "de la empresa siderúrgica, que para ese fin se crea". El acuerdo presidencial dispone que la nueva empresa tendrá un capital inicial de 50 millones de pesos, suscrito en dos series de acciones: "Serie A, que representará como mínimo el 51% del capital social, y que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, y que será intransferible; y serie B, o de suscripción libre, que representará como máximo el 49% del capital social". El objeto de la empresa será "terminar los estudios técnicos y de viabilidad económica... y los trabajos de preparación, instalación y funcionamiento de la misma". Contará con un Consejo de Administración, formado de nueve miembros, cinco de los cuales pertenecerán al sector público y cuatro al sector privado.[57]

Lo importante de esta decisión es que se separa el problema de Las Truchas de la influencia que múltiples organismos habían ejercido desde afuera y dentro del Estado. Ya no hay discusiones entre varios organismos, sino solamente una, manejada dentro de una sola dependencia gubernamental. Pero hay todavía un aspecto más. La región de Las Truchas recibe todo tipo de insumos que deben llevar necesariamente a la conclusión de que la construcción de una planta siderúrgica solamente vendrá a ser una consecuencia **lógica** dentro de un largo camino de decisiones colaterales. Se construyen La Villita, un puerto, un ferrocarril, una carretera, etc., no por el valor individual de cada obra, sino por el hecho de que formarán parte integrante para llevar a cabo la obra maestra: la planta siderúrgica.

El 1o. de julio de 1969, queda constituida oficialmente la Siderúrgica Las Truchas, S. A. (SITSA).

Conclusiones

Con la determinación formal de crear este nuevo organismo gubernamental, denominado SITSA, finaliza una trayectoria exhaustiva de conflictos interorganizacionales al interior y exterior del Estado. En este periodo,

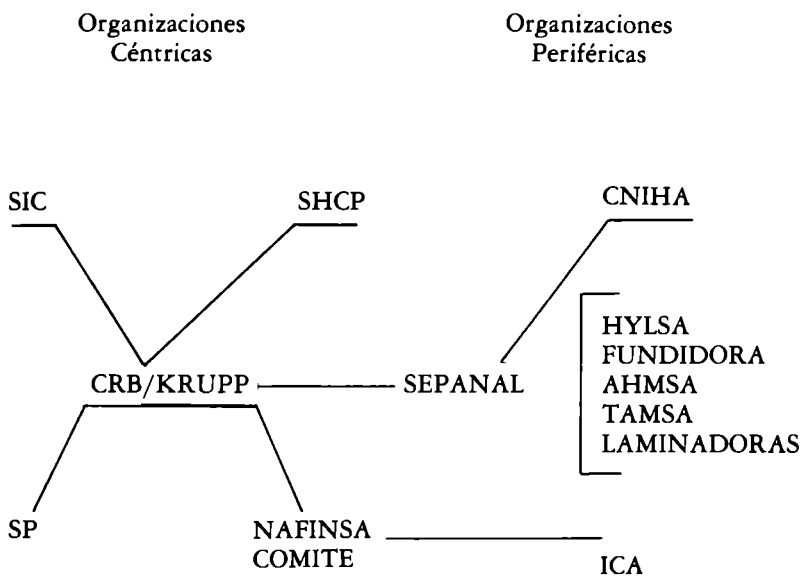
[56] Citado en Minello, Nelson, "Historia social del proyecto", en Francisco Zapata, *Las Truchas. Aceros y Sociedad en México* (México, El Colegio de México, 1978), págs. 50-60.

[57] *Diario Oficial* del 5 de diciembre de 1968.

comprendido entre 1961 y 1969, la creciente precisión de los conflictos alrededor de Las Truchas transforma al conjunto organizacional inicial, de un conglomerado disperso a uno solo con dos grandes subconjuntos de intereses opuestos. Por un lado, se encuentra el Estado por medio de sus numerosos organismos y, por otro, la iniciativa privada, representada por la industria siderúrgica. Las agrupaciones de los intereses se reducen simplemente a dos frentes de pro y contra del proyecto Las Truchas. El conjunto organizacional en la cúspide de la lucha puede esquematizarse así:

La definición del problema y del proyecto de Las Truchas se ha difundido como un asunto meramente gubernamental. Existen ecos de distensión; pero, en general, estos ya no implican ninguna dificultad. Las relaciones entre organización focal y los organismos correspondientes del Estado se desarrollan en términos dinámicos a partir de posiciones céntricas. La Secretaría de Industria y Comercio, NAFINSA y el Ejecutivo apoyan plenamente a la Comisión del Río Balsas. Otros muestran menos apoyo oficial, aunque ello no significa que rechazan el proyecto. En el fondo, estos organismos —se piensa principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la Presidencia— esperan el surgimiento de la corriente mayoritaria para unirse con ella. No son posiciones inalterables que estos dos organismos defienden.

ESQUEMA ORGANIZACIONAL, 1962-1969.



La oposición se encuentra muy perfilizada; tiene su origen en la industria siderúrgica representada por la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero. Su posición, dentro del esquema, es periférica. Solamente entran en acción por medio de organismos céntricos, específicamente la SEPANAL. Pero también se sirve de otras dependencias, de acuerdo con las situaciones y momentos favorables para las intervenciones directas. En situaciones claves de grandes presiones, influyen sobre todas las organizaciones importantes del sector gubernamental. El desenvolvimiento de fuerzas sigue la imagen de dos círculos separados, uno céntrico y el otro periférico. El primero está compuesto de los organismos del Estado que promueven el proyecto de Las Truchas, y el segundo de la iniciativa privada que rechaza totalmente su implementación.

Estos dos círculos se encuentran en constante interacción, acordes con los intereses que se persiguen con la presión sobre la organización focal. Lo más sobresaliente en sus relaciones es que han cambiado profundamente en comparación con el conjunto organizacional que se presentó durante la génesis política del proyecto. La naturaleza de sus metas (de los organismos) y, consecuentemente, de su conducta, se ha modificado en su planteamiento más fundamental. Mientras que en el periodo anterior la lucha se desenvolvió basada en un proyecto alternativo, en el posterior periodo la plataforma de acción cambia por otra, cuya finalidad es únicamente el **impedir** la realización de los planes gubernamentales. La oposición no surge ya en términos constructivos, proponiendo alternativas y buscando la controversia racional, sino que se funda en un simple rechazo, total y sin compromiso del proyecto. Naturalmente, este cambio facilita la labor a los que representan planes concretos, pues no solamente pueden defender sus intereses en términos que podríamos llamar meramente políticos (usar influencias, amenazas, intrigas, chantajes), sino que también pueden basar su defensa en argumentos sustancialmente técnicos. Siempre llevan la ventaja sobre los demás argumentos, por el simple hecho de que disponen de un esquema técnico elaborado. Con ello, tienen el camino expedito para trasladar las movidas de presión, según las necesidades, entre los dos niveles importantes:

Queremos mencionar un segundo suceso, como una conclusión sobresaliente, relativo a la persona política del general Cárdenas. El lado organizacional de la problemática de Las Truchas requiere aparentemente de ciertos "ingredientes personalistas", pues en una determinada coyuntura de las fuerzas organizacionales, Cárdenas representa por un lado un obstáculo a la realización del proyecto de Las Truchas y, por otro, la facilita. A mediados del sexenio de López Mateos surgen las interrogantes de una conducta política personal extremista por parte del general, sobre todo en el contexto específico del momento. Esto, como se relató, ya fue un factor condicional para posponer la implementación del proyecto siderúrgico. Ahora, en 1968, concluyendo el sexenio de Díaz Ordaz, tanto las circuns-

tancias de una coyuntura diferente, como la crisis más grave del sistema político mexicano, conducen a que se presente el factor positivo derivado de la conducta de Cárdenas al apoyar plenamente el Gobierno en sacudida. Aunque no se puede considerar siguiera la razón de más peso para impulsar el proyecto (la decisión en sentido afirmativo ya estaba por darse), sí fue la que determinó la creación **inmediata** de SITSA, a pesar de lo avanzado del sexenio. Es decir, la racionalidad de los acontecimientos organizacionales nunca sufrió interrupciones, sólo su significado contextual se alteró dramáticamente por motivos fuera de su alcance. El potencial político de Cárdenas como líder nacional se sobrepone momentáneamente a cualquier consideración de tipo técnico y político-formal. La perspectiva de estar en favor o en contra de Las Truchas, aunque parezca un tanto melodramático, pierde sentido, ya que ahora se trata de la cuestión fundamental de encontrarse en favor o en contra del **régimen** establecido. Es claro que esta coyuntura particular cambia rotundamente las modalidades de las relaciones interorganizacionales que se están dando al interior del Estado, las modalidades de negociación, las jerarquías informales, los precedentes históricos y todo aquel instrumental que había intervenido para conducir los asuntos del gobierno. A este nivel, el proyecto de Las Truchas pierde cierta relevancia para mantener o hacer manifiestos los conflictos interorganizacionales. El problema de la sobrevivencia del sistema general relega momentáneamente el asunto de Las Truchas **ad acta**, pero no lo resuelve. Aunque la decisión de implementar el proyecto de Las Truchas no es únicamente resultado de la lucha entre los organismos involucrados, sino que además ha obedecido a pautas de consideración completamente distintas sobrepasando los límites propios del conjunto organizacional, siguen faltando las decisiones organizacionales correspondientes que pueden ligar la problemática concreta de la futura siderúrgica al contexto burocrático del Estado. Es de esperarse que una vez que el sistema general de la burocracia pública se haya adaptado a las nuevas condiciones, surja nuevamente el problema y proyecto de Las Truchas.

Ahora bien, con la empresa formalmente instaurada las relaciones interorganizacionales deben cambiar otra vez en su contenido. El conflicto acerca de la problemática de Las Truchas debe trasladarse desde una plataforma en la cual imperaba la cuestión de si se haría o no la siderúrgica, en una de las cuales predominará la determinación del **impacto** potencial de este organismo en las estructuras organizacionales existentes. O sea, ya no es problema decidir sobre la existencia misma del proyecto, sino sobre sus repercusiones organizacionales y, por consecuencia, políticas en el seno del Estado y frente a la iniciativa privada. Unos tratarán de maximizar las consecuencias, mientras que otros perseguirán la minimización de su impacto. Esta constelación fundamental causará probablemente alteraciones en la naturaleza de la interacción organizacional, como se verá en el próximo capítulo, cuando tratemos sobre problemas de la implementación del proyecto siderúrgico de Las Truchas.

V. Las etapas de implementación 1969-1978: Se disuelve el conjunto organizacional de Las Truchas

Introducción

Con la constitución formal de la Siderúrgica Las Truchas, S.A. (SITSA) el 1o. de julio de 1969, las controversias y diferencias entre los múltiples intereses que entran en juego experimentan un respiro muy necesario. En términos organizacionales, se concretan finalmente las concepciones, planes y proyectos, formulados desde hace más de medio siglo, a la vez que se neutralizan las maniobras políticas alrededor del proyecto; por lo menos, momentáneamente. Con la decisión definitiva del Estado de crear un nuevo organismo que cumpla con sus propias metas de aprovechamiento de una gran riqueza minera, termina una larga trayectoria de discusiones como partes constitutivas de problemáticas más amplias.

En términos generales, estas discusiones incluían el problema fundamental acerca del papel que el Estado podía tener en la economía, sus posibilidades de intervención y sus obligaciones de participar activamente en asuntos de la colectividad. A la luz de la cuestión específica de erigir una planta siderúrgica para asegurar el abastecimiento interno del mercado, se desarrolló un encarnizado debate sobre las relaciones entre sector público y privado. Y un tercer renglón de divergencias apuntaba la estrecha conexión entre conflictos internos y sus repercusiones a nivel internacional.

En una plataforma más simple, los interrogatorios giraron alrededor de problemas técnicos que, a fin de cuentas, se presentaron como problemas esencialmente políticos. Por ende, el desarrollo del proyecto de Las Truchas, en sus múltiples etapas y presentaciones, con el transcurso del tiempo iluminaba desde diferentes ángulos éstos y otros problemas semejantes que, con la creación de la nueva dependencia gubernamental, SITSA, encontraban respuesta y solución temporal. Sin embargo, la historia del

proyecto y las decisiones que lo encaminaban, no terminan aquí, sino que continúan, en el sentido de que ya no se trata de evitar la realización de la siderúrgica en su conjunto, sino de acomodarla dentro de una constelación de actores burocráticos y ciertas condiciones dadas. Las consideraciones meramente técnicas llegan a tener un significado cada vez mayor en la defínción de la problemática futura. Esto quiere decir que las controversias y luchas entre varios intereses influyen sobre las decisiones en el interior del Estado, por lo que se refiere a modificaciones y/o alteraciones incrementales, y no implican cuestionamientos fundamentales sobre el proyecto propiamente dicho.

Este capítulo trata de discernir las diferentes situaciones decisorias por etapas organizacionales, también diferentes entre sí, de implementación. Hoy en día, el desarrollo del proyecto se puede concebir en tres periodos, desde su formación oficial hasta la prórroga de la segunda etapa, que corresponde al principio del sexenio de López Portillo. Precisamente por su origen e importancia en las estructuras más amplias de la política y economía, no sólo a nivel nacional, sino también internacional, el proyecto de Las Truchas, en sus etapas de implementación, se vuelve un caso dependiente de las fuerzas y desarrollo fuera de su competencia propia. Además, ni la coyuntura política ni la naturaleza del proyecto permiten definirlo como un conjunto de problemas integrado, sino todo lo contrario, debe conceptualizarse como un conglomerado de partes constituyentes separadas por cuestiones de tiempo, espacio y actores. ¿Cómo debe entenderse esto?

La primera etapa de implementación abarca la época comprendida entre el 1o. de julio de 1969, con la creación oficial de SITSA, y el 3 de agosto de 1971, cuando el Presidente Luis Echeverría ordena que se ponga en marcha el proyecto. Es el periodo en el que ha de efectuarse el cambio de poderes, el cuala trae consigo una reevaluación de las posibilidades y metas que se trata de llevar a cabo con este proyecto siderúrgico. Se llega nuevamente a cuestionamientos y controversias, y se replantean los viejos supuestos y postulados; pero todo ello, en términos más bien técnicos, por el simple hecho de que ya se cuenta con el organismo específico para implementar el proyecto. Finalmente, ha obtenido su independencia decisoria, convirtiendo al proyecto en una problemática definida por sí misma y de algo separado de otros organismos mezclados en el asunto.

La segunda etapa de implementación coincide con la construcción de la primera etapa del proyecto de Las Truchas. Termina oficialmente el 3 de agosto de 1976, al ponerse en marcha por primera vez un alto horno. Comprende un lapso de más de cinco año, durante los cuales las actividades específicas desembocaron en una concepción también específica del proyecto: establecer la planta siderúrgica y, al mismo tiempo, asegurar su financiamiento. Princípalmente, representa un periodo sumamente "técnico", con sus propias reglas de resolución, en el cual las consideraciones más

bien políticas se ven momentáneamente relegadas a un papel secundario.

La tercera y última etapa no presenta un comienzo muy claro. Existe cierto traslapamiento con la segunda; sin embargo, puede situarse a mediados de 1976, con el examen y cuestionamiento de los planes subsiguientes por varias dependencias gubernamentales. Concretamente, esto se refiere a la realización de la segunda etapa, aprobada oficialmente el 22 de noviembre de 1974, que en realidad se deja pendiente para una fecha no determinada. Asimismo, contiene el desarrollo de todo el sector siderúrgico como una entidad planificada que culmina en 1978 con la creación de SIDERMEX, dependencia gubernamental que incorpora a la mayor parte de la industria siderúrgica integrada bajo el mando del Estado. Con esta decisión, se termina la independencia organizacional de Las Truchas, que de allí en adelante representa solamente una burocracia adicional del Gobierno en el área siderúrgica.

En estos términos, resumidos brevemente, el objeto del análisis, la toma de decisiones en términos organizacionales y delimitada por el concepto específico del conjunto organizacional, se muestra cada vez menos complejo, debido a la creciente incorporación del proyecto al aparato burocrático del Estado. Las controversias disminuyen con una creciente intervención técnica de los actores burocráticos. Sin embargo, esto no quiere decir que los conflictos latentes no sigan imprimiendo sus características, que en momentos claves de coyuntura política y/o económica aparecen nuevamente y se manifiestan en contra o en favor del proyecto.

Primera etapa de implementación del proyecto Las Truchas (1969-1971): El nuevo estudio de factibilidad

Cuando el 22 de junio de 1969 se da la aprobación definitiva (oficialmente, el 1o. de julio de 1969), la nueva empresa siderúrgica se constituye como una empresa descentralizada del Estado. Se nombra presidente del Consejo de Administración al general Lázaro Cárdenas y director general al Ing. Adolfo Orive Alba, exsecretario de Recursos Hidraúlicos en el régimen de Miguel Alemán. El capital social de 50 millones de pesos se divide entre el Gobierno Federal (51%), NAFINSA (25%), Altos Hornos de México, S.A. (12%) y privados, como Bernardo Quintana, de ICA (12%).[1]

En la reunión constitutiva de la nueva sociedad, con la asistencia de los secretarios de Estado, se toman varias decisiones importantes, entre las cuales resalta la definición de la política por seguir, para seleccionar la empresa consultora con respecto al diseño del proyecto. Ortiz Mena, secre-

[1] Más específicamente la distribución del capital social, un indicador de la creciente importancia de la empresa, se fue desarrollando como la señala el siguiente cuadro:

tario de Hacienda y Crédito Público, da a conocer su propia iniciativa, enfatizando que la única selección razonable debe ser "obviamente" aquella empresa que conoce y ha trabajado con detalle en los diferentes aspectos del proyecto y esta es la empresa alemana **Friedrich Krupp Industriebau.** Si se estima conveniente construir la siderúrgica, en forma rápida y eficaz, deberá ser otorgado el contrato a esta firma. La antigua oposición, que jamás se había apagado del todo, rechaza categóricamente esta proposición. Bajo el liderazgo de AHMSA, y apoyada por varias dependencias gubernamentales, especialmente por la Secretaría del Patrimonio Nacional, dicha oposición exige que se resista a este "arreglo", insinuando a la vez una maniobra entre Cárdenas y Krupp para monopolizar la realización del proyecto.[2] Este frente de contienda logra un advenimiento con el resto de los participantes, en el sentido de definir una política de "estricta neutralidad" para la selección de la empresa consultora. Es claro qué, con esta decisión, Krupp queda al margen de las consideraciones, simplemente por sus antecedentes bastante conocidos. Se decide efectuar un concurso internacional en el que los interesados podrán competir en ciertas condiciones.

De acuerdo con el viejo concepto de Cárdenas de que México deba aprovechar la **expertise** extranjera, se pone como condición fundamental una tutoría que permitirá a los mexicanos un amplio aprendizaje de todo lo que podría significar un complejo siderúrgico y su construcción. Esto implicaba, para la empresa seleccionada, que hiciera el estudio de factibilidad técnica y económica **en México,** conjuntamente con técnicos mexicanos.

Cuantía y distribución del capital social de SICARTSA

	Cuantía en millones de pesos		*Distribución de las acciones*	
Tenedores	*1971*	*Hasta 1976*	*1977*	*%*
Gobierno Federal	255	3,366	4,080	51.0
NAFINSA	125	1,650	2,000	25.0
AHMSA y subsidiaria La Perla, S.A.	60	792	960	12.0
Fideicomiso de NAFINSA (suscrito, en su mayor parte, por el Gobierno Federal)	60*	792	960	12.0
Total	500	6,600	8,000	100.0

* Incluye 6,025 millones de pesos por acciones particulares del mexicano Quintana.
Fuente:
María Teresa Rodríguez, "Aspectos económicos del proyecto", en Francisco Zapata *et al., Las Truchas: Acero y Sociedad* (México, El Colegio de México, 1978).

[2] Según una serie de personas bien informadas, se llevó a cabo una campaña contra Lázaro Cárdenas en esta época, insinuando que el exmandatario había sido "comprado" por la Krupp.

Pero la segunda condición es la que significa el elemento clave para la selección en cumplimiento de la política de neutralidad acordada en la reunión constitutiva. Se pide que el candidato para la asesoría técnica "fuera absolutamente independiente de las empresas constructoras y vendedoras de equipo siderúrgico".[3] Aunque participan muchas empresas siderúrgicas provenientes de los Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia, Japón e India, esta **conditio sine qua non** limita los candidatos a unos pocos. Se selecciona, finalmente, a la empresa consultora inglesa de John Miles, para que "emprenda un estudio exhaustivo sobre la factibilidad técnica, económica y financiera, de una planta siderúrgica integrada que, aprovechando los yacimientos de Las Truchas, sirviera para cubrir el déficit que pudiera presentarse entre la demanda de productos de acero y la producción en las plantas existentes; y estuviera en condiciones de exportar ventajosamente".[4]

Con la terminación del concurso internacional de octubre de 1969, en el cual gana John Miles, se da comienzo desde luego al estudio de factibilidad.[5] Alrededor de 40 profesionales mexicanos, entre los cuales pocos tienen experiencias anteriores en materia de siderúrgica, conjuntamente con unos 10 ó 15 asesores ingleses, constituyen el equipo inicial de la nueva empresa. Aunque se acude inmediatamente a AHMSA, en solicitud de asistencia técnica y **Know-how** general, esta última se resiste a una colaboración estrecha. Probablemente, esta actitud tuvo sus razones muy concretas, que se fundamentaban en la actual escasez general de personal capacitado en México. La tarea de llevar a cabo el estudio se concentra entonces en este pequeño grupo de técnicos nacionales y extranjeros.

El estudio de factibilidad técnica, económica y financiera hace pensar que, en el fondo, es un intento de actualizar los múltiples estudios hechos por otros organismos del Estado y Krupp. Reúne los conceptos desarrollados y discutidos desde los años cincuentas y los pone en un contexto diferente de **nuevas** condiciones técnicas y económicas, con base en **nuevos** datos disponibles; todo lo cual presenta de una manera coherente y en forma compacta.

Los distintos renglones del estudio abarcan un análisis del mercado y de la futura demanda; una apreciación de las reservas minerales; un estudio

[3] John Miles & Siderúrgica Las Truchas, S.A., "Estudio de factibilidad técnica, económica y financiera, de la planta siderúrgica", tomo I, Informe General, septiembre de 1970.

[4] *Ibid.*, pág. 6.

[5] Desde luego se aclara que John Miles había constituido realmente un primer bastión para la empresa siderúrgica de *British Steel*. En el ámbito siderúrgico internacional se recibió la noticia de que *British Steel* iba a fungir como asesora en Las Truchas, una empresa en plena quiebra en ese entonces, y que el mismo John Miles iba a presentar la asesoría de planeación (una empresa pequeña con 40 empleados, más o menos, que nunca tuvo experiencia en materia siderúrgica), no sólo como una sorpresa, sino también como algo semejante a un "escándalo".

del carbón, caliza y otras materias primas, para echar andar una planta siderúrgica; una discusión sobre los criterios para la selección del sitio de la planta; una descripción de la siderúrgica, propiamente dicho; una evaluación de las inversiones requeridas, y las necesidades de personal, vivienda y servicios urbanos. A ello se añade, en el mismo tomo, un análisis de factibilidad económica y un análisis socioeconómico de los efectos que podría ocasionar este complejo industrial en el país a nivel regional y nacional.[6]

El problema más importante para este equipo técnico es demostrar nuevamente la necesidad de la planta siderúrgica. Por lo tanto, el primer paso en el estudio comprende un análisis detallado de la demanda de productos siderúrgicos, a mediano plazo, en 10 años hasta 1980. Para proyectar la futura demanda, se calcula un coeficiente de elasticidad entre el crecimiento económico nacional (PNB) y un aumento concomitante en el consumo

Cuadro V - 1

ESTIMACION DE LA DEMANDA DIRECTA NACIONAL DE PRODUCTOS TERMINADOS (MILES DE TONELADAS)

Años	*Según estudio de SITSA* [a]		*CNIHA* [b]	*NAFINSA* [c]
	Esperada	*Alta*		
1970	3.006	3.059	2.925	3.011
1971	3.349	3.428	3.195	3.312
1972	3.691	3.797	3.502	3.613
1973	4.034	4.167	3.830	4.027
1974	4.377	4.536	4.180	4.443
1975	4.720	4.905	4.576	4.858
1976	5.210	5.433	5.097	5.273
1977	5.700	5.961	5.619	5.688
1978	6.190	6.489	6.141	
1979	6.680	7.017	6.662	
1980	7.170	7.545	7.185	
Tasa de crecimiento de la demanda				
1968-1975	10.7%	11.3%	10.2%	11.1%
1968-1980	9.8%	10.4%	9.8%	
1968-1977				10.5%

Fuente:

SITSA, "Estudio de factibilidad técnica, económica y financiera de la planta siderúrgica", *op. cit.*, pág. 9.

a) excluye tubos sin costura; b) cifras interpoladas entre 1975 y 1980; c) cifras interpoladas entre 1967 y 1972 y entre 1972 y 1977.

[6] Siderúrgica Las Truchas, S.A. y John Miles, *op. cit.*

de acero. Para cada porciento del PNB se supone, por experiencia pasada, un aumento en la carencia de acero de 1.3%. Entonces, por ejemplo, el crecimiento de la economía a ritmo de 7% implica necesidades de acero aumentadas hasta en más de un nueve por ciento al año. En el estudio de factibilidad se comprueba que el déficit de acero aumentará en proporciones tan grandes que el desarrollo económico de México, como un esfuerzo sostenido, podría verse en grave peligro de desplomarse. El grupo SITSA coloca sus proyecciones entre los de la CNIHA y de NAFINSA.[7]

En cifras redondas, SITSA concluye que, para productos "no-planos" comenzará a existir un déficit apreciable en 1975, que irá creciendo hasta alcanzar, en 1980, cerca de 1.5 millones de toneladas. En el caso de los productos "planos", el déficit se presentará en 1977 y será para 1980, de cerca de un millón de toneladas. Estas proyecciones ya incluyen todos los planes de ampliación de las grandes empresas integradas. Entonces, según estas estimaciones, la empresa SITSA debe comenzar sus operaciones, a partir de 1975, con un programa de productos no-planos.

En cuanto al segundo problema fundamental, la reducción del mineral de hierro, el estudio discute los diferentes procesos que se habían presentado en discusiones anteriores, y llega a la conclusión de que solamente la reducción basada en alto horno promete la solución más ventajosa para Las Truchas. Se comparan en este sector dos alternativas, cuya elección depende de la estrategia de desarrollo que desee seguir el país. El equipo asesor favorece al proyecto siderúrgico, tomando en consideración dos altos hornos de 8.10 metros de diámetro (de los cuales uno se terminará en 1975, y el otro entraría en operación a fines de 1976), dos convertidores BOF para la aceración, dos equipos de colada continua, y dos trenes de laminación continua para productos no-planos. La segunda alternativa se distingue de la primera, denominada la alternativa principal, respecto del alto horno. En vez de dos altos hornos de 8.10 m se propone instalar sólo uno, de 10 m de diámetro, siendo el resto de la planta lo mismo que en la alternativa principal.

Para el programa de producción, se proyecta una planta con capacidad de 1,250,000 ton/año, de productos terminados, divididos en 1,000,000 ton/año de productos no-planos y 250,000 ton/año de palanquillos. Este programa se aumentará, a partir de 1979, con ampliaciones en las instalaciones colaterales y con una mayor eficiencia. Así, el grupo técnico estima que la producción puede aumentarse en 550,000 ton/año más para llegar a una producción de 1,800,000 toneladas de productos terminados.

[7] Particularmente se mencionan los siguientes estudios: Bueno, Gerardo M. & Fernando González Vargas, "La Industria Siderúrgica en México en los últimos años"; *Revista Latinoamericana de Siderurgia (ILAFA)* núm. 119 (marzo de 1970), págs. 40-42: Bueno, Gerardo M., "La Industria Siderúrgica y la industria automotriz", en *El pérfil de México en 1980* (México, Siglo XXI, 1970), págs. 85-93.

Respecto a las demás consideraciones sobre las materias primas, el sitio de la futura planta y los transportes, es inequívoca la posición que presenta la nueva empresa. Sigue, a grandes rasgos, los planteamientos de la Comisión del Río Balsas y de Krupp. La planta se localizará en el sitio de Las Truchas; se desarrollarán los medios de transporte como carreteras y ferrocarriles; se dispondrá de suficientes materias primas, como carbón y electricidad; y, finalmente, se cumplirá con algunos requisitos para desarrollar una zona aislada, carente de todo tipo de actividad económica importante para el país. Se concluye que "nuestros estudios demostraron la conveniencia de crear una nueva industria, cuya ubicación más adecuada era, precisamente, cerca de los yacimientos de fierro de Las Truchas, junto a la desembocadura del Río Balsas, donde la Secretaría de Marina ha iniciado en una primera etapa la construcción de un puerto".[8]

Por lo que toca a las inversiones requeridas, el equipo de SITSA calcula un gran total de 5,422,562,000 pesos (US $ 433,805,000), cuyo componente extranjero abarca 3,016,087,000 pesos (US $ 241,287,000), para la construcción de la planta únicamente. A ello deben añadirse costos adicionales para obras infraestructurales y los que se refieren al levantamiento de la mina, estimados en 118,450,000 pesos (US $ 9,476,000).[9] Representan inversiones considerables que deben evaluarse cuidadosamente.

El estudio de factibilidad también incluye requerimientos de personal (4,115 obreros y 940 empleados), salarios y sueldos con un promedio de 50.00 pesos, entre 36 niveles, y viviendas y servicios urbanos, estimando las necesidades en más de 5,000 viviendas y servicios urbanos para unos 60 mil habitantes.

La propuesta para la planta siderúrgica de Las Truchas termina discutiendo la factibilidad económica del Proyecto y su impacto socioeconómico en lo futuro. En cuanto al primer aspecto, el equipo calcula las siguientes utilidades: a partir de 1977 son repartibles las utilidades del 1.87% sobre el capital social, aumentándose en un 23.3% en 1987, "en que ya se amortizaron los créditos externos e internos".[10] Con la afirmación de que todos los créditos externos e internos son autoliquidables en los 12 primeros años de operación, se presenta un panorama verdaderamente optimista.[11] Se concluye:

> El Gobierno Federal, además de participar del 51% del anterior dividendo, recibirá por concepto de Impuesto sobre la Renta una cantidad que irá creciendo hasta alcanzar un monto de MN $ 337,000,000, a partir del año 1987. Además, captaría un monto de MN $ 60,000,000 equivalente al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Todo ello, favorecería la recuperación, en pocos años, de la inversión que se realice, sin mencionar beneficios secundarios,

[8] Siderúrgica Las Truchas, S.A. & John Miles, *op. cit.*, pág. 1.
[9] *Ibid.*, pág. 79.
[10] *Ibid.*, págs. 120-121
[11] *Ibid.*, pág. 121

como son la promoción de un nuevo centro de desarrollo regional y la apertura de mayores fuentes de ocupación.

En el análisis socioeconómico aparece una discusión sobre el impacto del proyecto con respecto al producto nacional bruto, a la balanza de pagos y al desarrollo regional.[12] Queda establecido que las repercusiones de la planta en estos renglones socioeconómicos se desarrollarán de una manera altamente satisfactoria. Concluye el estudio que "la rentabilidad de la empresa, su impacto favorable en la balanza de pagos y el desarrollo regional que fomentará, al crear un nuevo polo industrial lejos de los actualmente desarrollados, hacen que recomendemos la construcción de la planta integrada Siderúrgica Las Truchas, S.A.".[13].

Este estudio de factibilidad se entrega a principios de septiembre de 1970. El 23 del mismo mes, el Consejo de Administración, presidido por el general Cárdenas, aprueba finalmente el proyecto. Se decide solicitar una audiencia con el Presidente Díaz Ordaz. Desafortunadamente no se logra de inmediato. El 19 de octubre de 1970 muere el general Cárdenas, sin que le hubiese sido posible ver el triunfo final de su larga lucha por los yacimientos de Las Truchas. Por ello, el 31 de octubre de 1970, precisamente un mes antes del cambio de poderes, el director general, Orive Alba, y el subdirector, Cuauhtémoc Cárdenas, de SITSA, pueden entregar los resultados del estudio al Presidente, quien les comunica que ya no puede prestarles un apoyo sustantivo para la construcción de la planta siderúrgica.

Sin embargo, durante todo el tiempo de estudio entre octubre de 1969 y octubre de 1970, el proyecto no se había quedado sin apoyo colateral. En 1970, la Secretaría de Marina empieza los trabajos para el puerto del Balsas en la desembocadura del río que, según la declaración oficial, "tendrá como objetivo fundamental dar entrada, por vía marítima, a los materiales necesarios para el establecimiento de la planta siderúrgica de Las Truchas en el estado de Michoacán, y dar salida, por la misma vía, a la producción de dicha planta siderúrgica".[14] El costo total de las obras se calcula en 130 millones de pesos, 17 de los cuales se han asignado para los siguientes subproyectos que han de llevarse a cabo en el año en curso:

cierre de uno de los brazos del Balsas;
construcción de la primera parte del rompeolas principal;
construcción de campamentos para obreros;
construcción de caminos de acceso;
estudios geológicos;
construcción del canal piloto.

[12] Porraz Zanabia, Rubén, "Viabilidad del proyecto siderúrgico de Las Truchas, Mich., y sus repercusiones económicas", Tesis profesional no publicada, Escuela Nacional de Economía (UNAM), 1971.

[13] Siderúrgica Las Truchas, S.A. & John Miles, *op. cit.*, pág. C-4.

[14] *Tiempo*, vol. 56, núm. 1446 (19/1/1970).

Por lo demás, todas estas tareas son suficientemente aceptables, sin que se produzca por ello un fuerte compromiso de concluir lo empezado. A la vez, ofrece una base sólida para el caso de que se tome la decisión final y definitiva de realizar el complejo industrial planeado.

Pero continúan las presiones en beneficio de las Truchas. En la **Reunión nacional de estudio para el desarrollo de la industrialización,** convocada por el PRI, una delegación del estado de Michoacán habla sobre las posibilidades de una industrialización acelerada. Resalta como elemento clave y un posible "centro nervioso" de la industrialización del país (sic), la futura actividad de la planta siderúrgica en Las Truchas, "cuya influencia habrá de reflejarse, posteriormente, en el establecimiento de nuevas actividades industriales, como fábricas, fundiciones y otras".[15] Se afirma que el gobierno estatal está dispuesto a colaborar seriamente. Establece que la inversión calculada para el desarrollo de la región se aproximará a los 2,500 millones de pesos, que significan un fuerte compromiso a nivel estatal, que carece siempre de recursos financieros suficientes.

La persona más importante en cuanto al futuro destino del proyecto no desconoce los planes para desarrollar los yacimientos de Las Truchas. El 22 de noviembre de 1969, el entonces candidato a la Presidencia, Luis Echeverría Alvarez, en su gira electoral, sale al estado de Michoacán. Se traslada, en esta ocasión, a la ciudad de Melchor Ocampo, en la desembocadura del Río Balsas, para inspeccionar en su recorrido las diversas obras infraestructurales en ejecución , primordialmente la presa de La Villita. El ingeniero residente, Cuauhtémoc Cárdenas, le explica los proyectos para erigir la planta siderúrgica vecina del mencionado pueblo. Echeverría contesta, en forma comprensiva, con una visión muy concreta de las posibilidades de desarrollo en esta región:[16]

> Sin duda alguna, en esta amplia región se están usando ya —y en pocos años alcanzarán una gran plenitud los recursos combinados del agua, tanto del Río Balsas como del mar; de la montaña— que encierra un gran tesoro que mucho significaría para el desarrollo del país de la producción de energía eléctrica y también del impulso en una amplia zona aledaña, a la ganadería y a la agricultura, en los estados de Michoacán y Guerrero... Cuando hemos hablado de la modernización de nuestra patria, del impulso de los mexicanos, y con la aportación de técnicos nuestros, podríamos poner este complejo industrial agrícola —en pleno desarrolo y su promisorio porvenir—, como un destacado y buen ejemplo.

Esta larga cita señala claramente la concepción integral del proyecto en sus diversas dimensiones que sostiene el próximo Presidente de la República.

[15] *Tiempo*, vol. 57 núm. 1471 (13/VI/1970).
[16] *Tiempo*, vol. 56, núm. 1439 (1/XII/1969).

En cuanto al proyecto específico de la planta siderúrgica, el director general de SITSA había informado de los avances de la empresa al Presidente electo desde agosto de 1970; todavía en términos bastante informales. En enero de 1971, a escasos cuarenta días después de la toma de posesión, Echeverría le concede una audiencia para permitirle que se planteara oficialmente el asunto del proyecto.

No obstante este contacto formal con el Presidente, el equipo de SITSA no recibe ninguna indicación gubernamental acerca de la suerte del proyecto hasta marzo de 1971. Con esta fecha las maniobras políticas y decisiones técnicas se aceleran constantemente. El primer encuentro concertado con una dependencia estatal se lleva a efecto directamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; toma parte en él Manuel Tello, subdirector de la Dirección de Crédito. Entran en ciertas discusiones, pero muy informales todavía. Se trata más bien de un sondeo acerca de la posible cuantía de inversión requerida para la realización del proyecto. Tello obra con prudencia y no promete nada; se muestra muy escéptico por lo concerniente a la disponibilidad del monto de inversión tan alto propuesto por SITSA.

Pero curiosamente es a la Secretaría de Obras Públicas, cuyo titular es Luis Bracamontes, a la que Echeverría pide opinión sobre el estudio de factibilidad de John Miles y SITSA. En este momento, se presenta como el colaborador más cercano al Presidente. Dispone de un extenso equipo de economistas, quienes, para propósitos de evaluación, se ponen en contacto con NAFINSA, ya que dicha dependencia había manifestado algunas dudas respecto a la solidez del estudio. Se puede decir que esta maniobra triangular entre Presidente, Secretaría de Obras Públicas y NAFINSA, revela la seriedad y resolución del Gobierno de llegar a una decisión afirmativa en cuanto a la realización de Las Truchas. Como es natural, esta iniciativa, difundida oficialmente, provoca la reacción de ciertos intereses que se ven afectados. De tal manera, empiezan las negociaciones entre los actores involucrados, los cuales comprenden intervenciones en tres niveles: entre SITSA y las dependencias gubernamentales, AHMSA y el sector privado, así como ciertas influencias extranjeras. Sin embargo, para entender los resultados de estas negociaciones dentro de un contexto específico, es necesario presentar algunos aspectos importantes de una coyuntura económica y política, en la cual se ve inmerso el Ejecutivo Federal al comenzar sus actividades.

Desde una perspectiva integral, la naturaleza del proyecto, una vez llevado a la práctica, se basa en tres preocupaciones fundamentales que, como ejes de política económica, servirán de guía al nuevo gobierno durante los próximos seis años de su mandato. Estas se pueden expresar en tres principios de desarrollo, que son, a saber:

a) desarrollar;
b) descentralizar;
c) exportar.

Respecto a lo primero, el Gobierno debe desarrollar la situación de México, pero en las postrimerías de la administración de Díaz Ordaz se presenta dentro de un marco de estancamiento económico con todas sus repercusiones sociales y políticas. Los avances del desarrollo estabilizador, el modelo de desarrollo que se había impuesto desde los años cuarentas, se están paulatinamente nulificando en la década de los años sesentas, específicamente en las áreas de empleo, la distribución de ingreso y la dependencia externa; así es que, con el advenimiento del nuevo gobierno, el país se encuentra en una creciente crisis estructural.[17] La estrategia fundamental y, quizás, la gran esperanza de basar un desarrollo económico integral en una forzada política de industrialización dentro de un marco de precios estables (pequeña inflación), se ve, poco a poco, puesto en tela de juicio por los crecientes problemas de justicia social. A principios de la década de los setentas el malestar social se observa en todas las áreas importantes, como característica primordial del incipiente fracaso de este modelo desarrollista. Aumenta el desempleo y, concomitantemente, se amplía el porcentaje de los marginados, lo mismo social que económicamente. La manutención de una distribución del ingreso altamente inequitativa repercute, por un lado, en el estándar de vida personal y, por el otro, en la estructura de la economía nacional, pues la capacidad de consumo se ve paulatinamente disminuida. En las áreas de salud, vivienda y, sobre todo, educación, se pueden notar las influencias de un crecimiento demográfico bastante alto. La función del Estado también se concibe en términos relativamente pasivos frente al papel económico del sector privado. Como ya se ha indicado en varias ocasiones, según las voces de la iniciativa privada en el sector siderúrgico, las actividades estatales deben entenderse como complementarias a las que desarrolla el sector privado. Básicamente, el capital privado debe proveer las condiciones y estructuras de oportunidad.

Cuadro V-2
DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO
(PORCENTAJES)

Porcentajes de familias en orden decreciente		1950	1958	1963	1970	1975	1977
	50	18.0	20.6	15.8	17.3	12.7	16.7
	30	22.6	26.5	26.1	26.9	26.6	28.2
	20	59.4	52.9	58.1	55.8	60.7	55.1
Más alto	10	48.5	35.7	42.1	39.2	43.9	38.0
Total:		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente:
Hernández Laos, Enrique & Jorge Córdova Chávez, "Estructura de la distribución del ingreso en México", **Comercio Exterior**, Vol. 29, núm. 5 (mayo de 1979), pág 507.

[17] Tello, Carlos, *La política económica en México 1970-1976* (México, Siglo XXI, 1979), págs. 11-40.

En este marco de referencia de necesidades urgentes y de cierta concepción sobre cómo poder satisfacerlas, México se encuentra en un callejón sin salida a principios de la nueva administración de Echeverría, pues las tasas de crecimiento económico superiores al 5 por ciento son cada vez más difíciles de obtener en una situación de estancamiento productivo.

Con la publicación de un estudio hecho por el Banco Mundial sobre la situación económica de México se argumenta plausiblemente que es de todo punto necesario impulsar nuevamente la economía nacional, mediante "empujones" a las industrias claves, como son las del acero, el petróleo, la electricidad y los fertilizantes. Además, se verán grandes desequilibrios en ciertos sectores importantes, hablando en un sentido estrictamente limitado a problemas económicos, si no se inician nuevos esfuerzos por revivir la dinámica del país bajo el liderazgo de la inversión pública. En breve, el Estado se ve forzado a asumir un papel preponderante. La creación de Las Truchas como una parte sustancial de la nueva política en marcha recae precisamente en esta coyuntura económica.

A todos los gobiernos federales les ha preocupado, desde hace años, el desarrollo del gigantesco conglomerado del Distrito Federal. Todos los intentos por impulsar el desarrollo económico, en cierto sentido, han sido también para aliviar la gran concentración industrial en el Valle de México. El énfasis en la planeación regional es un reflejo de esta preocupación fundamental: desviación de una parte desproporcionada de recursos para un solo lugar, el Distrito Federal. El proyecto de Las Truchas también responde, en buena medida, a estas exigencias de una política general de descentralización y descongestionamiento de la concentración industrial en el corazón de la República. El concepto mismo de crear polos de desarrollo se ve alcanzado con la creación de Las Truchas. Una región absolutamente carente en todo tipo de infraestructura está por integrarse al desarrollo global del país.

Además, por lo que se refiere al tercer renglón, el de la exportación, el proyecto de Las Truchas cuadra perfectamente con los requisitos establecidos. El creciente déficit comercial y un acelerado proceso de sustitución de importaciones son la razón por la cual las exportaciones del país deben fomentarse. La acumulación de divisas constituye positivamente un eje importante en la política económica y financiera de México. La ubicación de una siderúrgica, a la orilla del mar, con grandes facilidades de transporte, permite avanzar hacia esta meta. Más aún, se trata de productos que dan un alto rendimiento, destinados a los grandes mercados internacionales, especialmente a todo el oeste de los Estados Unidos, el país con el cual México ha contraído sus mayores deudas económicas y financieras. Por todo lo anterior, dentro de una coyuntura específica, el cambio de un modelo de desarrollo por otro (además de que el nuevo gobierno apenas ha comenzado a financiarlo), y la rápida preeminencia alcanzada por el proyecto de Las Truchas en el interior de los círculos estatales, se debe a la

excelente oportunidad que provee para responder a las necesidades estratégicas del país, ubicándose perfectamente bien dentro de una nueva política de desarrollo dirigido. Además, la nueva administración de Echeverría puede aprovechar los avances técnicos, económicos y financieros en la concepción del proyecto, ya hechos durante los regímenes anteriores.

Volviendo al caso específico de Las Truchas, los acontecimientos en el sector siderúrgico favorecen los planes de SITSA. Cuando esta empresa se enfrenta a las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, en marzo de 1971, y en lo subsecuente al sector privado, la discusión se facilita extraordinariamente, debido a los primeros resultados de un estudio global sobre la siderurgia mexicana hecho por NAFINSA.[18] Resumiendo brevemente los resultados: a) se comprueba que las instalaciones de la industria se encuentran actualmente en un estado técnicamente obsoleto; por lo menos, en comparación con el estándar mundial. Los equipos viejos ya no permiten una producción muy satisfactoria a un nivel internacional. Algunos de los altos hornos en producción datan de los años cuarentas; b) las posibilidades de ampliación y expansión se ven limitadas por razones de localización; por ejemplo, Fundidora de Monterrey se encuentra en el corazón de la ciudad de Monterrey; c) además, debe considerarse seriamente que con cada intento de ampliación se disminuye el grado de integración general de una planta siderúrgica, pues se instalan equipos sumamente modernos sobre viejas estructuras de producción. Hay interrupciones en el flujo productivo porque algunos equipos trabajan a grandes velocidades, mientras que otros son más lentos. Es claro que una situación tal lleva a pautas de improvisación que rápidamente se comprueba disfuncional para una producción de acero eficiente; d) la construcción de una planta siderúrgica, como la de Las Truchas, de magnitud prevista para la primera etapa de 1.3 millones de toneladas, con los equipos más modernos, actualmente empieza a aliviar esta situación. Entonces, una primera base de argumentación en favor del proyecto puede situarse a un nivel meramente técnico racional.

Aunado con la iniciativa de este estudio, sobrevino un suceso que, en gran medida, suavizó las relaciones entre el sector público y el privado. A fines de abril de 1971 se celebran dos asambleas generales de accionistas en Fundidora de Monterrey —una ordinaria y otra extraordinaria— para discutir las dificultades económicas de esta empresa. Por vez primera, la siderúrgica reporta pérdidas económicas por 127,000,000 de pesos en el pasado año fiscal. Atribuye una parte considerable de este déficit al problema de la huelga en la mina del Cerro del Mercado (Durango), donde

[18] NAFINSA, *La industria siderúrgica nacional y el proyecto siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas* (México, 1972). Los resultados de este estudio se basan principalmente en muchas cifras del estudio previo llevado a cabo por Gerardo M. Bueno y Fernando González Vargas, *op. cit.*, en 1970.

se había bloqueado la salida del mineral de hierro durante 131 días.[19] A ello, deben añadirse ciertas dificultades para liquidar créditos extranjeros, por el hecho de que la tasa de ganancias había disminuido. En pocas palabras, Fundidora ya no constituye un miembro firme en el sector privado, pues, para solucionar sus problemas, debe de recurrir al aval del Gobierno. Naturalmente, esto impone ciertas pautas de conducta a la empresa en un posible enfrentamiento con el Estado.

Pero también dentro del gobierno, los movimientos se desarrollan en favor del proyecto de Las Truchas. El director general de SITSA, Orive Alba, logra finalmente un acuerdo con el director de AHMSA, Padilla Segura, en el cual el segundo expresa su apoyo a la realización de Las Truchas propuesta por el primero. En una carta, firmada conjuntamente por los dos directores el 19 de marzo de 1971, aseveran que se debe "comenzar la construcción de una nueva planta fabricante de productos siderúrgicos que disponga inicialmente de una capacidad de producción equivalente a 1.5 millones de toneladas de acero. Esta nueva planta permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos naturales del país; entre ellos, los yacimientos de mineral de fierro de Las Truchas, los más importantes conocidos y estudiados en México..." Aunque esta carta hace hincapié en un acuerdo en principio entre las dos empresas, contiene sin embargo ciertas reservas, pues termina de la siguiente manera:

> En su oportunidad se determinarán los criterios para integrar armoniosamente esta nueva empresa a la industria siderúrgica nacional, de manera de conservar una sana estructura de mercado que sea base para que las empresas ya establecidas se mantengan prósperas y en vía de firme progreso. (Subrayado del autor).

Más que nada, la precaución con la cual se había redactado este acuerdo muestra la continuación de la vieja oposición; sólo que ahora ya no se trata de un rechazo total e incondicional. Refiriéndonos a desarrollos colaterales al proyecto de Las Truchas, la situación coyuntural para la realización de la siderúrgica ha mejorado considerablemente cuando el 1o. de julio de 1971 se comienzan seriamente las negociaciones intragubernamentales.

El primer enfrentamiento de SITSA: El sector público

Cuando el 1o. de julio de 1971 se sostiene el primer gran enfrentamiento entre la nueva empresa, representada únicamente por su director general, Orive Alba, y los organismos del Gobierno Federal, se aclaran abiertamente y con toda franqueza las posiciones de cada dependencia gubernamental y del sector privado que tienen que ver en el asunto. En términos generales, surgen dos cuestionamientos fundamentales que se refieren, por un lado, a la base de un posible financiamiento del proyecto y,

[19] *Tiempo*, vol. 59, núm. 1514 (10/V/1971).

por otro, a los efectos potencialmente negativos en la estructura de la industria existente. Específicamente, las dudas de cada uno de los organismos y la definición de sus actitudes frente al proyecto, pueden resumirse de la siguiente manera:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ese entonces la cabecera ministerial de los organismos gubernamentales, pregunta si este proyecto es realmente autofinanciable, como advierte el grupo de SITSA en su propuesta. En verdad presenta un panorama sumamente optimista, suponiendo una tasa de rendimiento de 12%, cuando en muchos otros países la industria siderúrgica llega, en condiciones óptimas, a una tasa de 5% (a más de que, en otros casos, se opera incluso con pérdidas).

En un segundo plano, el secretario de Hacienda, Margáin, discute el efecto global de un proyecto tan grande sobre la economía en general; específicamente arguyendo que un monto de tan enorme inversión requerida, en caso de una decisión afirmativa, debe conciliarse con los propósitos de desarrollo a nivel nacional y con los recursos disponibles del país. Arguye, asimismo, que la decisión de seguir adelante con Las Truchas se basa en una cuestión estratégica anterior, que aceptará las implicaciones de una política deficitaria, opuesta a lo que el Primer Mandatario ha formulado para disminuir los lazos de una dependencia financiera muy fuerte. El secretario, sin embargo, se expresa cuidadosamente, advirtiendo que una decisión afirmativa de esta índole puede tener sus ventajas. La realización de grandes obras de infraestructura no pueden llevarse a cabo, a menos que haya ayuda externa. Además, no se puede negar que el mejoramiento económico, si no inmediatamente por medio de obras de importancia fundamental, como Las Truchas, habrá de proporcionar grandes beneficios en tiempo futuro más lejano. Por lo demás, existe el gran peligro de que las nuevas presiones inflacionarias (fuertes préstamos del exterior), que son causa de un exceso de circulante sobre la economía en general, debilitara la estabilidad financiera del país, no solamente en el nivel nacional, sino también internacional. A más de esto, grandes cantidades de dinero utilizables para proyectos de desarrollo interno salen del país para cubrir las tasas de interés vinculadas a los créditos internacionales. Sugiere Margáin que quizá no es el momento propicio para correr los riesgos de llevar adelante un proyecto de tanta importancia, como el trazado para Las Truchas. Pero añade también que una resolución del problema debe basarse en una decisión estratégica-ideológica que sea respuesta a la pregunta: ¿Cuál de las dos formas de acción es la **menos** problemática?

Por último, el secretario cuestiona la necesidad de realizar esta planta siderúrgica. Argumenta que, con todas las ampliaciones en marcha o proyectadas por la industria existente, se reduce la urgencia de su implementación, con la cual han defendido el proyecto los intereses que están en juego. Desde el punto de vista de Hacienda, son razones cuestionables que, para fines políticos bastante "imprudentes", se esconden tras de una argu-

mentación técnica. Se insinúa que se aumentará irresponsablemente el riesgo económico y financiero, únicamente para reconciliar corrientes y presiones contrarias a la realización del proyecto. Además, los planes de una reforma fiscal se han diluido de tal manera que, según Hacienda, las entradas futuras seguirán bajas. La generación de ingresos internos y directos aportará relativamente menos fondos para los grandes proyectos del sector público. El secretario de Hacienda y su equipo no aceptan sin reservas una decisión afirmativa sobre el proyecto de Las Truchas, por existir una coyuntura económica difícil, en la cual un creciente endeudamiento externo para cubrir las necesidades del sector público repercutirá negativamente en el curso del desarrollo de México.

La posición de la Secretaría del Patrimonio Nacional se articula en la plataforma de un desarrollo general de una política coherente de inversiones públicas. Se opone al proyecto de Las Truchas hasta el último momento. Su secretario, Flores de la Peña, relata que posiblemente será más benéfico para el país invertir en otro tipo de programa. Examina específicamente la posibilidad de invertir en grandes proyectos de distritos de riego, que es también una necesidad fundamental del país. Pregunta a Orive Alba: ¿cuántas hectáreas de riego se pueden crear con estas inversiones requeridas para Las Truchas, sabiendo que el costo promedio de una hectárea asciende, más o menos, a 5,000 pesos? En términos generales, el secretario sostiene su oposición con apoyo en dos argumentos principales. Primero, la cantidad de dinero necesaria para Las Truchas le parece exagerada, ya que las necesidades (y comparándolas entre sí) del país, como su situación actual económica, manifiesta una falta de recursos, de mercados, problemas de financiamiento, etc. Segundo, el secretario del Patrimonio se resiste, desde un punto de vista más bien estratégico, proponiendo que la política de desarrollo en México, que se concreta en el proyecto de Las Truchas, no debe seguir pautas adoptadas en otros países, proliferando una planeación "en grande", sino una planeación de tamaño "medio", adecuada a las posibilidades y también necesidades de un país subdesarrollado. SEPANAL rechaza el dictum establecido por el nuevo gobierno de que hay que andar en el frente del desarrollo.

En el caso de NAFINSA, esta institución se ha declarado, desde que reversó una decisión, partidaria del proyecto de Las Truchas. Juzgaba más conveniente la producción de acero no-plano por una nueva planta integrada en lugar de continuar ampliando las capacidades existentes de las demás siderúrgicas. Considerando básicos los requerimientos financieros para la primera y segunda etapa del orden de $ 6,250 millones y de $ 10,500 millones de pesos, respectivamente, para producir finalmente 3 millones de toneladas de acero, NAFINSA se pone de parte de SITSA.[20] Y, asimismo, teniendo en cuenta el rendimiento de la planta, calculado en

[20] *Siempre*, de noviembre de 1976, pág. 32.

3,500 pesos por tonelada, convence a esta institución de la solidez del proyecto, pues lo compara muy favorablemente a nivel internacional. Además, el apoyo de NAFINSA a SITSA se basa también en una decisión de su director, Guillermo Martínez Domínguez, de facultar a esta institución financiera para que actúe con más energía en los procesos decisorios dentro del gobierno. Un proyecto, como el de Las Truchas, ofrece una oportunidad muy conveniente para proyectar una nueva imagen política. Por ello, secunda la estrategia crediticia propuesta por el grupo SITSA, argumentando que una decisión en favor de créditos bilaterales, en vez de créditos atados, no llegará a ser una carga excesiva para el país. Obviamente, esta posición contradice la evaluación hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para los demás organismos que intervienen, como la Presidencia, Obras Públicas e Industria y Comercio, las críticas se limitan a cuestionamientos colaterales y poco significativos, pues estas secretarías sustentan el mismo criterio del Presidente, quien ya está decidido en pro del proyecto. Argumenta Bracamontes, secretario de Obras Públicas, que el costo para terminar el tramo del ferrocarril entre Nueva Italia y Melchor Ocampo será bastante elevado, porque tiene que cruzar la Sierra Madre Occidental. Sin embargo, añade inmediatamente que será una inversión sumamente necesaria puesto que haría posible que la región de Las Truchas se integre al resto del país. Torres Manzo, de la Secretaría de Industria y Comercio, señala únicamente que el proyecto debe considerarse con respecto a las ampliaciones propuestas por las otras siderúrgicas integradas. Pero él tampoco cuestiona, en ningún momento, la urgencia de establecer una planta siderúrgica en Las Truchas. Su argumento, en realidad, se refiere al programa de producción de la nueva planta, que no debe perjudicar a las demás empresas. La Secretaría de la Presidencia es la que menos tiene que argüir, pues se trata de un equipo completamente nuevo, que ni cuenta con el equipo técnico suficientemente capacitado para una seria evaluación del proyecto ni dispone de la fuerza política necesaria para impulsar un punto de vista particular. Por lo tanto, escoge una posición más bien "neutral" y no manifiesta una posición propia.

Por lo concerniente a la posición de AHMSA, la situación favorece al equipo de SITSA. Aunque muchos dirigentes de la primera se oponen al proyecto de Las Truchas, es Padilla Segura, su director general, quien se inclina hacia el establecimiento de la siderúrgica en la costa del Pacífico. Por lo tanto, AHMSA guarda un "aire" de apoyo en estas negociaciones dentro del Estado.

SITSA, como respuesta a estos cuestionamientos, hace patentes estudios en materia técnica y económica. Señala que es urgente reforzar al sector de acero como eje principal de un desarrollo económico sano y equilibrado. Además, insiste en el aspecto particular de que no se trata únicamente de una simple planta siderúrgica, sino de todo un esquema de desarrollo

regional, en el que esta empresa adquirirá la importancia de una gran fuerza motriz industrial. Construir una siderúrgica, sin las obras paralelas del puerto, ferrocarril, presas, ciudad y carreteras, no es concebible. Entonces, decidirse por este proyecto es decidirse por una serie de obras adicionales, lo cual, a fin de cuentas, significa **aprovecharse de una oportunidad** y no meterse en una aventura. En palabras más simples, SITSA argumenta que, por el hecho de que estos yacimientos ferríferos de Las Truchas, por ser los más grandes y más conocidos, deben explotarse pronto de una u otra manera, es más económico combinar esta necesidad con un plan más amplio que incluya cuestiones importantes de desarrollo regional. El establecimiento de un nuevo polo de desarrollo en la costa del Pacífico, conectado con el centro de la República y dotado con el puerto de mayor calado en todo el litoral mexicano del Pacífico, significa un gran empuje para los demás sectores de la economía que, finalmente, encuentran una salida comercial para sus productos. Pronto se perderá la primacía de un gigante industrial, como es la planta siderúrgica, en beneficio de las demás ramas de actividades económicas en la región como la manufacturera agrícola, maderera, etc.[21] Con el esquema anterior de desarrollo regional, debe aunarse el reconocer que México necesita urgentemente, por un lado, capacidades adicionales para producir acero y, por otro, puede lograrlas mediante estos planes de la manera más barata y provechosa posible. Con dicha argumentación, SITSA no pierde terreno, por lo menos, frente a las diferentes dependencias gubernamentales.

Específicamente, en materia siderúrgica, SITSA argumenta que su proyecto no representará en ningún momento una competencia de "abuso" para la industria existente. En una situación de escasez de acero, la nueva planta ayudará al abastecimiento del mercado interno. En caso de abundancia, Las Truchas, debido a su alta eficiencia y a su equipo tecnológicamente más avanzada aun en el plano internacional, se buscará clientes en el mercado extranjero, evitando así una competencia nefasta para el mercado nacional. Además, una nueva planta siderúrgica con las ventajas técnicas y económicas, como Las Truchas, tendrá igualmente un efecto saludable en una posible complacencia del sector siderúrgico en general.

Por último, deben anotarse los distintos niveles de las discusiones, en donde los adversarios y los favorecidos basan sus argumentos en evaluaciones diferentes sobre lo que debe ser la política económica del país: desarrollo económico por necesidad propia, o desarrollo económico por prudencia. Es decir, la definición de las posiciones individuales y la decisión definitiva sobre el destino de Las Truchas se orientan con arreglo a una política de desarrollo que tiene por fundamento, primordialmente, las

[21] Secretaría de la Presidencia "Lázaro Cárdenas", "Elementos básicos para su programación" (noviembre de 1976).

necesidades objetivas del país para fijar las metas específicas, o la conveniencia económica y financiera, según los credos internacionales que aconsejan un progreso ortodoxo y "balanceado" con una incrementada mejoría en el bienestar nacional. La selección de una de estas alternativas con respecto a una política general de desarrollo económico implica, además, una decisión en favor o en contra del proyecto de Las Truchas.

El segundo enfrentamiento de SITSA: El sector privado

No obstante las críticas en el interior del Estado, el equipo de SITSA tiene que enfrentarse a la industria siderúrgica del sector privado. Tres semanas antes de que se reúna el Consejo de Administración para aprobar oficialmente el proyecto de Las Truchas y poner en marcha su ejecución, la futura empresa siderúrgica, por instrucciones personales del Presidente Echeverría, debe sostener pláticas nuevamente con el sector privado, y muy especialmente con HYLSA. La culminación de estas discusiones se lleva a cabo el 19 de julio de 1971, cuando Hugo B. Margáin, secretario de Hacienda y Crédito Público, convoca a junta a la iniciativa privada, con representantes de las grandes siderúrgicas y el presidente de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (CNIHA).

Margáin tiene por finalidad informar a los empresarios que el Presidente ha decidido la implementación del proyecto de Las Truchas, y que esta reunión tiene por objeto principal el hacerlo de su conocimiento a los interesados. Sin embargo se pide, una vez más, la opinión de la iniciativa privada. AHMSA no puede oponerse, por su característica de dependencia gubernamental y su apoyo previo al proyecto, y Fundidora tiene tantos problemas financieros, avalados éstos por el gobierno, que tampoco puede hacer frente a los planes gubernamentales. Queda HYLSA, que continúa su argumentación en contra de Las Truchas con ayuda de la CNIHA, representante de las siderúrgicas medianas y pequeñas.

En efecto, la oposición del sector privado es casi congruente con la de HYLSA. Lo curioso de esta contienda es que el protagonista más radical, HYLSA, representa a una empresa siderúrgica relativamente pequeña. Por lo tanto, sorprende que haya podido revivir una fuerte resistencia al proyecto. Sin embargo, es bastante comprensible, si la influencia que ha tenido en todas las negociaciones no se evalúa por su estricto significado de producción acerera, sino por su ligadura con el grupo industrial más fuerte de México y, probablemente, de toda América Latina, denominado Grupo Monterrey.[22] Este conglomerado industrial representa un imperio de bancos, instituciones financieras, fábricas, comercios y otras áreas de actividad económica, como el desarrollo de proyectos turísticos e inversiones en medios de comunicación, como la televisión privada. Respaldado

[22] Sobre "lo último en materia de Grupo Monterrey", véase **Proceso**, núm. 78 (1/V/1978), págs. 16-19.

por un poder económico potencialmente tan fuerte, HYLSA articula con fuerza sus reservas en el proyecto de Las Truchas.

Camilo Sada, de HYLSA, se dedica en esta reunión de mediados de julio a repetir todos los argumentos gastados, de los cuales ha echado mano en toda la larga trayectoria de negociación y oposición: que la planta siderúrgica se instale en la costa del Pacífico; pero refuta las conclusiones que se podrían derivar de estos argumentos. Afirma, simplemente, que el sector privado podría "vomitar acero", si así se requiriera. Insiste en resaltar el gran peligro que amenaza en el caso de una sobreproducción de acero por capacidades que superan a las posibilidades del mercado nacional. Recapitula también los aspectos de una inversión excesiva, que se podría evitar con ampliaciones en las instalaciones existentes. En todo caso, HYLSA insta al representante del Estado para que la nueva siderúrgica, si no se puede evitar su realización, no compita, por lo menos, con las actuales empresas integradas. Sugiere que se produzcan únicamente **pellets** para abastecer a los pequeños productores de acero, utilizando hornos eléctricos (también a HYLSA), para remover así el cuello de botella que consiste en una permanente escasez de chatarra. Finalmente asevera que la capacidad de producción instalada para productos terminados de las empresas integradas satisface plenamente las necesidades del mercado.

Los temores de HYLSA tienen una base concreta, en cierto sentido. Por lo que atañe a la industria existente, Las Truchas una vez construida, terminaría por significar una competencia real para las empresas ya integradas y para las 20 semi-integradas. En el caso de las primeras, SITSA posee una planta que cuenta con la tecnología más moderna, mientras que Fundidora, AHMSA e HYLSA, aún en menor grado, se basan primordialmente en una gran cantidad de equipos antiguos, para no decir obsoletos. La ubicación de la planta siderúrgica de Las Truchas, cerca de los yacimientos ferríferos y en el litoral del Pacífico, le da ventajas de competencia, ya que le permite un acceso barato a las materias primas (en el caso del carbón, por vía marítima), a la vez que la provee de amplias posibilidades de exportación. Por lo que se refiere a las empresas semi-integradas, Las Truchas significa una fuerte competencia, ya que introduce en el mismo mercado sus productos no-planos; representa curiosamente una de las concesiones a la iniciativa privada por las empresas integradas. Es decir, en su conjunto, la construcción de la planta siderúrgica desequilibra definitivamente la estructura del mercado establecido, por cuanto hace a la mezcla de productos terminados: los no-planos de Fundidora y los planos, mucho más lucrativos, por parte de HYLSA y AHMSA.

La respuesta que da el equipo de SITSA a estas reclamaciones enfatiza el aspecto de que, en el caso de disminución de acero, la planta de Las Truchas. permitirá abastecer el mercado, sin que esto represente una fuerte competencia para el resto de las empresas. En el caso contrario, de existir acero en abundancia, la empresa, por su alta calificación y su moderno equipo,

puede buscar los mercados internacionales para sus productos, dejando para el resto de las empresas el mercado nacional.

A un nivel más general, el grupo de Las Truchas indica que el omitir una decisión en favor del proyecto siderúrgico sería mucho más grave y costoso para el país, a largo plazo, que ir en contra de su implementación. Insiste en que los cálculos de la oferta y la demanda, la principal **raison d'être** para la nueva construcción, apoyados en argumentos de la CNIHA y demás instituciones, son correctos al pronosticar pérdidas en divisas, si no se lleva a cabo el proyecto.

Termina Margáin la sesión reafirmando que el proyecto está concebido para una producción anual de 1.2 millones de toneladas con productos terminados, de los cuales 200,000 toneladas de **pellets** se entregarán a las laminadoras, como parte de una primera concesión a los interesados de la iniciativa privada. Reafirma, asimismo, que la intervención de las siderúrgicas integradas ha dado resultados en cuanto al programa de producción de la nueva empresa. Se relega la manufactura de productos planos a una etapa posterior, concentrándose, por el momento, en los diferentes productos no-planos, cómo alambrón y perfiles. Tiene también cierta importancia el hecho de que la producción de productos planos requiere de una experiencia técnica más profunda; así que no conviene empezar con ellos, en los casos de una nueva siderúrgica. Dice Margáin que el Presidente está firmemente decidido a implementar el proyecto y que, además, piensa inaugurar personalmente dicha planta dentro de su régimen. Las dos concesiones del Estado, frente a las exigencias de la iniciativa privada, permiten una transición aceptable para la industria establecida. Confrontados con la aseveración anterior, los participantes tratan de convencer al secretario de Hacienda y Crédito Público de que debe retardar la implementación del proyecto, planteándole el problema de que se está creando una amenaza a causa de una creciente crisis económica mundial. Este último intento de influir en los planes del gobierno se ve rechazado categóricamente.

Al día siguiente de la reunión, en el Consejo Administrativo de la CNIHA, Páez, el presidente de esta Cámara, hace un resumen de las pláticas del día anterior; concluye que "desafortunadamente la realización del proyecto siderúrgico de Las Truchas es un hecho, y ya no constituye una realidad evitable".

El 26 de julio de 1971 NAFINSA informa que "con una inversión de más de 11,000 millones de pesos, se han puesto en marcha obras de infraestructura y proyectos industriales, situados en diversas zonas del país. Se encuentran adelantados los proyectos de la siderúrgica Las Truchas en Michoacán".[23]

[23] Tiempo, vol. 59, núm. 1526 (2/VIII/1971).

La segunda etapa de implementación del proyecto de Las Truchas (1971-1976): La construcción de la planta siderúrgica

Con la aprobación definitiva del proyecto de Las Truchas en la reunión del Consejo Administrativo de SITSA el 3 de agosto de 1971, se inicia la segunda etapa de implementación con el establecimiento de la planta siderúrgica, propiamente dicho.[24] Las decisiones interorganizacionales siguen en apariencia pautas técnicas, aunque constituyen, en el fondo, derivados de cuestiones altamente políticas. Sin embargo, las controversias y disputas de años anteriores disminuyen considerablemente, hasta que por razones de una coyuntura específica y ciertas reglas del juego político vuelvan a lograr su primacía. En este apartado se discutirán únicamente aquellos procesos decisorios que tienen una importancia directa en la composición y la conducta del Conjunto Organizacional que rodea al complejo de Las Truchas.

Con la asistencia del Presidente de la República y los ministros de las secretarías de Estado más importantes, se aprueba la primera etapa de la nueva siderúrgica. Hace la declaratoria inaugural Echeverría:

> ...considerando que si no hay una visión precisa en la actual generación de mexicanos para atender no sólo las necesidades que están tocando ya a nuestra puerta, sino también las del futuro inmediato y, sobre todo, mediato del país, si además palpita en este proyecto, por las **discusiones previas muy largas y muy minuciosas que yo he seguido desde el régimen pasado,** pero sobre todo en los meses de este Gobierno, de que **en realidad estamos planeando la industria siderúrgica total del país con el proyecto de Las Truchas,** y si esto está inserto en la planeación de la industria petrolera, de la petroquímica y de la eléctrica, como factores fundamentales del desarrollo económico que ha querido nuestra Revolución, asumo la responsabilidad de decidir, como lo hago en estos momentos —afirmativamente, que el proyecto se realice (Subrayado del autor).

En esta proclamación resaltan por su significación con respecto a lo pasado y a una política futura de desarrollo, dos afirmaciones notables, a saber: primero, Echeverría hace hincapié en su conocimiento del proyecto, desde hace tiempo, en el régimen anterior. Insinúa que la decisión de dar "luz verde" a la implementación de este complejo industrial, no debe tomarse por un acontecimiento accidental o de momento. Al contrario, representa la terminación racional de un desarrollo de hechos y procesos que se venía realizando en el correr de los años. Segundo, las palabras del Presidente son todavía de mayor importancia, pues se afirma expresamente que la realización de esta planta siderúrgica se utilizará como un pretexto bienvenido para planear, en definitiva, todo el sector acerero. Esta maniobra debe enmarcarse dentro de una situación económica y política más amplia, que abarque los planes y el control estatal de las industrias básicas en la

[24] NAFINSA, **La industria siderúrgica nacional y el proyecto siderúrgico Lazaro Cárdenas-Las Truchas,** op. cit., págs. 195-235, para la transcripción de esta sesión del Consejo Administrativo.

economía nacional. Lo que en este momento se admite públicamente son los prolongados temores del sector privado, en nuestro caso los que suscitó la siderurgia durante toda su encarnizada lucha por hacer frente al proyecto. A su vez, las intenciones del Estado no pueden haber sido expresadas de una manera más clara.

Durante la misma sesión, efectuada por el Consejo Administrativo de SITSA, se hace la gestión, por insistencia de Torres Manzo, secretario de Industria y Comercio, conjuntamente con Hugo B. Margáin, secretario de Hacienda y Crédito Público y presidente del Consejo de SITSA, Cervantes del Río, secretario de la Presidencia, y Flores de la Peña, secretario del Patrimonio Nacional, de que la nueva empresa siderúrgica se denomine Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. (SICARTSA); Echeverría manifiesta su acuerdo, reconociendo los méritos del general michoacano:

> Los señores secretarios... acaban de proponer que se llame esta obra "Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A.". Yo pido al Consejo que esto sea así, porque fue la visión de ese gran mexicano lo que fundamentalmente impulsó los estudios; una visión inspirada en la independencia económica de nuestro país, en su industrialización, en su esfuerzo personal y en el conocimiento de la región".

Con la decisión afirmativa de Echeverría, en el sentido de que se pongan en marcha las obras para instalar la planta siderúrgica, el equipo denominado SICARTSA da comienzo a intensas actividades. El primer paso está encaminado a asegurar el apoyo financiero de fuentes extranjeras principalmente. En la sesión definitiva, de fecha 3 de agosto de 1971, el director general, Orive Alba, había especificado los requerimientos financieros de la obra. De una inversión total de 6,200 millones de pesos, el equipo de SICARTSA había calculado una participación extranjera no mayor de 50% en créditos bilaterales y no-atados.[25] Por tanto, urge a los responsables entrar en contacto con los países e instituciones en cuestión lo más aceleradamente posible.

Todavía en el mismo año de 1971, viaja a Washington una comisión mixta, compuesta por expertos de NAFINSA y SICARTSA, para un primer sondeo de las futuras negociaciones directas con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, es indispensable para SICARTSA lograr la participación financiera y técnica de estos organismos internacionales, particularmente la del Banco Mundial, por su gran prestigio de objetividad en cuestiones relativas a la evaluación de la viabilidad de proyectos específicos de desarrollo económico. Por lo tanto, la razón principal por la cual acude México a dichas instituciones no es la cantidad financiera que le pueden otorgar, sino el obtener el "pase" para su proyec-

[25] María Teresa Rodríguez, "Aspectos económicos del proyecto", en Francisco Zapata et al., **Las Truchas: acero y sociedad**, México (El Colegio de México, 1978), para una discusión detallada sobre la problemática de financiar el proyecto de Las Truchas.

to siderúrgico como ejemplo de solidez en su concepción y trazado fundamental. Lo anterior constituye un requisito para llevar a cabo las negociaciones individuales entre México y los demás países que se consideran aceptables para proveer tecnología y maquinaria.

En cuanto al área del financiamiento, la estrategia formulada implica un sinnúmero de decisiones para promover la diversificación de las fuentes de crédito. La idea de insistir en créditos bilaterales no trata solamente de aminorar un impacto considerable de la creciente deuda exterior, sino también se ve una gran posibilidad de mantener cierta independencia decisoria sobre cómo realizar el proyecto. Expresado por uno de los participantes en las negociaciones, este "sistema financiero, denominado crédito paralelo, permitió hacer concursos internacionales sin ninguna atadura técnica ni económica para adquirir los equipos".[26] Al término de intensas y serias negociaciones, el esquema de las cuales se había desarrollado en 20 días durante el mes de noviembre de 1971, se consigue respuesta favorable de estas instituciones bancarias internacionales. En el caso de los créditos bilaterales, los países proveedores se someten rápidamente a las condiciones requeridas por México. En los distintos casos, la comisión mixta de SICARTSA negocia, en términos generales, un plazo de 15 años, "a partir de la colocación de los respectivos pedidos de equipo, incluyendo periodos de gracia de cuatro años, con tasas de interés entre 6.5% y 7% anuales".[27]

Con la negociación financiera, auspiciada por SICARTSA y los dos bancos internacionales, se lleva a cabo concomitantemente una revisión completa del proyecto por técnicos de estos organismos. Se hacen simultáneamente cambios y ajustes importantes en la concepción y los proyectos específicos de la planta. SICARTSA, además, acepta someterse periódicamente a exámenes ante el Banco Mundial para asegurar la sólida ejecución de las obras.

Mientras tanto, en el sitio de la futura planta continúan los movimientos preliminares que preparan el terreno para el complejo siderúrgico. Se realizan las gestiones para seleccionar la empresa consultora y se supervisan conjuntamente con el equipo técnico de SICARTSA, tanto la erección de la planta, como los concursos internacionales para obtener los equipos más adecuados a los precios más competitivos.[28] Estas labores se ejecutan durante la mayor parte de 1972. El montaje, propiamente dicho, de la siderúrgica y las obras de ingeniería civil correspondientes empiezan formalmente en 1973.

[26] Héctor Fernández Moreno, "Origen y desarrollo del Complejo de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas", **Comercio Exterior**, agosto de 1973, pág. 1137.

[27] NAFINSA, **La industria siderúrgica nacional y el proyecto siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las truchas**, op. cit., pág. 237.

[28] Orive Alba, Adolfo, "Desarrollo de la construcción de SICARTSA", **El mercado de valores**, vol. 33; núm. 48 (26 de noviembre 1973).

En la selección de la ayuda técnica participan nueve compañías extranjeras con experiencia en materia siderúrgica. Las proposiciones técnicas tienen apertura el 29 de febrero de 1972. SICARTSA y el Banco Mundial evalúan conjuntamente las ofertas entre los días 7 y 9 de marzo de 1972. En cuanto a las proposiciones y los costos respectivos, el concurso culmina el 10 de marzo. SICARTSA y el Banco Mundial juzgan las propuestas presentando, en cada caso, los méritos y problemas ante el Consejo Administrativo el 26 de abril de 1972. El Consejo delega la decisión definitiva a un comité formado de cuatro miembros del propio Consejo. Y el 4 de mayo de ese mismo año resuelve este comité que la asesoría técnica para la construcción de la planta siderúrgica debe adjudicarse a la **British Steel Corporation** (con la colaboración de las firmas de ingeniería W. S. Atkins & Partners; Mc. Lellan & Partners y Koninklije Nederlansche Hoogovens).

Dentro del marco conceptual propuesto, para dar un resumen parcial, la organización focal, SICARTSA, entra en relación muy estrecha con la organización céntrica del Banco Mundial. Es decir, durante la etapa de la implementación, se unen estos dos organismos, uno nacional y el otro internacional, para resolver los problemas interorganizacionales y financieros provenientes tanto de organizaciones extranjeras (países proveedores de equipo y créditos) como internas a nivel nacional. A partir de 1972, con la selección de la empresa consultora **British Steel Co.** de Inglaterra, la composición del Conjunto Organizacional consta de una conjunción de fuerzas internacionalizadas; a fin de caracterizar una situación contextual para la organización focal, que implica una independencia relativa de decisión frente a las modalidades de la ejecución de la planta siderúrgica. De hecho, los organismos gubernamentales, que también intervienen en ciertas funciones administrativas y políticas (Consejo de Administración de SICARTSA) o de las obras infraestructurales por implementar, se encuentran en la periferia del **locus** decisorio —aunque sólo de momento—, en el cual las consideraciones "puramente" técnicas presentan en apariencia un papel preponderante.

No obstante las razones que acabamos de exponer al plantear la necesidad de una nueva planta siderúrgica, esto significa, como se ha visto a lo largo del trabajo, enfatizar cuestiones esencialmente políticas. Incluso se ha comprobado, en el contexto específico de México, que la problemática de Las Truchas ha tenido siempre un fundamento altamente político respecto de su desenvolvimiento y las decisiones pertinentes que la circundaban. Es claro que, en la segunda etapa de su implementación, la problemática meramente técnica adquiere una desmedida importancia; pero sólo en función de que exista unanimidad entre los participantes sobre el futuro papel y las metas que se intentan lograr con la realización de este complejo industrial. Es decir, la vigencia de las bases políticas sobre las cuales se había decidido la ejecución de esta planta continúan latentes y vuelven a manifestarse en el momento preciso de una discrepancia (conflicto, en el

marco conceptual) de opiniones sobre el destino del proyecto o sobre el impacto que tendrá en las estructuras económicas, sociales y políticas de México. Expresado de otra manera, esta hipótesis afirma la primacía de "lo político" sobre "lo técnico" teniendo en cuenta que, en el primer caso, el desarrollo y la solución de una problemática es relativa, mientras que, en el segundo caso, se trata casi siempre de un solo camino óptimo. Y así se desenvuelven los acontecimientos posteriores.[29]

Conjuntamente con el desarrollo del proyecto siderúrgico de Las Truchas se dan pasos concomitantes en la práctica de una política coherente que redunden, al final, en un nuevo orden organizacional. En la reunión del 3 de agosto de 1971 Cervantes del Río, secretario de la Presidencia, ya había apuntado la necesidad de una planificación de este sector, utilizando la creación de Las Truchas como pretexto concreto.

> Quisiera referirme a un punto que nos parece de una gran importancia y que se refiere a la conveniencia de la coordinación de la política de la Siderúrgica Las Truchas con la política de las restantes siderúrgicas del país de inversión mayoritaria del sector público o de inversión mayoritaria del sector privado, es decir que logremos formar una política uniforme, desde el punto de vista de la siderurgia, ya que esta empresa, lejos de representar una competencia negativa para las actuales industrias siderúrgicas nacionales públicas o privadas... Consideramos por eso, que estas inversiones (de Las Truchas) reúnen un gran número de ventajas beneficiosas para el país.

Ahora, en 1972, con la aprobación del proyecto por los bancos internacionales, se implementan las primeras gestiones para cumplir con este propósito que Cervantes del Río había ya expresado en aquella ocasión. Particularmente basándose en las presiones del Banco Mundial, el Estado mexicano empieza a seguir una política general de desarrollo en el sector siderúrgico para coordinar las actividades de expansión de las empresas, haciendo proyecciones de demanda y oferta, al mismo tiempo que representa los argumentos de justificación económica de estos futuros planes. Las razones por la cuales el Banco Mundial insiste en que se lleve a efecto una política siderúrgica general se basan en una evaluación del contexto económico actual y futuro de México respecto a las posibilidades de un papel intervencionista del Estado. Se parte del supuesto de que deberá invertirse una suma aproximada a los 10,000 millones de dólares (!) hasta 1985; así que es inevitable que el Estado tenga una intervención primordial en las decisiones correspondientes al destino de este sector básico. Mientras que, al principio de los años setentas, el Estado formaba parte de esta rama industrial minoritariamente (36% en 1975), su participación

[29] La instalación de una planta siderúrgica significa, por razones obvias, la aplicación de alta tecnología. Se requiere una planeación acertada para coordinar la construcción de los diferentes componentes que la constituyen, pues una planta siderúrgica representa, realmente un conglomerado de fábricas muy complejas que, por sí mismas, muestran estructuras bastante intrincadas (31 plantas componen la siderúrgica de Las Truchas en su primera etapa).

real aumentará a un 60% en 1985; de acuerdo con los pronósticos del Banco Mundial.[30] Por lo que se refiere a cambios estructurales, las crecientes dificultades de la balanza de pagos, la incertidumbre en el real abastecimiento de acero en los años ochentas y la naturaleza de la industria siderúrgica, como una actividad industrial que debe sujetarse a un plan a largo plazo, hacen imprescindible la intervención del Estado. Particularmente, por ello mismo, la necesidad de cambio dirigido es crucial. La culminación del proyecto de Las Truchas significa una adecuación urgente y modernizada de la industria siderúrgica existente. Si se compara con la siderurgia internacional, la mexicana se encuentra profundamente anticuada y carece de instalaciones modernas suficientes para asegurar una producción eficiente.

Cuadro V-3
DISTRIBUCION DE TECNOLOGIAS PARA LA REDUCCION DEL HIERRO
(Por Cientos de Producción)

	Promedio mundial	*México*
Hogar abierto	17	42
Horno eléctrico	20	45
Basic Oxigen Furnace (BOF)	63	13

Fuente:
International Bank for Reconstruction and Development, "Las Truchas Steel Expansion Project, Mexico", Staff Project Report 1060-ME, 15 de junio de 1976, págs. 4-5.

Como se observa, únicamente un mínimo de las instalaciones (13%) se encuentran a niveles más modernos. En cuanto al horno eléctrico, la preferencia por la reducción directa en México obedece a ciertas condiciones; como escasez de carbón coquizable y una relativa abundancia de energía eléctrica (además de que constituye una patente mexicana), de modo que la elevada participación de hornos eléctricos en la producción acerera no significa necesariamente equipos siderúrgicos obsoletos.

Un segundo requerimiento que justifica la urgencia con la cual se prosigue en el caso de Las Truchas, se basa en consideraciones de localización de las empresas integradas:

(Distancia en millas)

Compañía	*Hierro*	*Carbón*	*Mercado*
AHMSA	250 y 950	220	750
FUNDIDORA	410 y 290	250	cerca
HYLSA	650 y 940	*	cerca
TAMSA	650	*	80

*No se usa carbón, sino reducción directa con proceso HYL.

[30] International Bank for Reconstruction and Development, "Las Truchas Steel Expansion Project, Mexico", **Staff Project Report**, núm. 1060-ME, 15 de junio de 1976, pág. iii.

Según estos datos, la siderurgia nacional se encuentra en una situación de competencia muy difícil. Los costos de transportes, especialmente en el caso del mineral de hierro, son muy elevados por las grandes distancias entre la planta siderúrgica y la mina. Por ejemplo, en el caso de la empresa siderúrgica más grande del país, AHMSA, el mineral de hierro cubre, desde su extracción hasta su utilización como producto terminado en el mercado, una distancia de más de 2,500 kilómetros; un costo adicional verdaderamente grande. La ubicación de Las Truchas, cercana a sus yacimientos ferríferos y también al mercado, le da una ventaja competitiva enorme, no solamente sobre AHMSA, sino también sobre las demás empresas, como puede apreciarse en el cuadro de arriba. Por lo tanto, la realización de Las Truchas en este sitio significa una mejora considerable en vista de la estructura económica de la siderurgia nacional.[31]

El resultado concreto de estas condiciones y de las presiones del Banco Mundial es la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (CCIS), que se crea oficialmente el 1o. de junio de 1972, aunque ciertos movimientos tendientes a su establecimiento se habían dado desde principios de este años. En la ceremonia de toma de posesión del Consejo Directivo de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (CNIHA), hace declaraciones Torres Manzo, secretario de Industria y Comercio, refiriéndose, entre otras cosas, a las relaciones sector público-privado en la siderurgia nacional. Insiste en una coordinación entre ambos y en la "necesidad de un procedimiento permanente de expansión, de renovación y de más orientación, conforme a las cambiantes condiciones que la rodean". Añade que "habra que localizar las plantas siderúrgicas, de tal manera que, al vincularse sus fuentes de abastecimiento y mercados nacionales e internacionales, se eliminan costos innecesarios que sólo obstruyen la expansión".[32]

El medio para cumplir con estas exigencias es una nueva dependencia gubernamental, la CCIS, que cuenta con la cooperación de las cinco empresas integradas (ahora con la participación de SICARTSA), para coordinar los planes de expansión y construcción dentro de un marco de referencia coherente. En un estudio del Banco Mundial, hecho en 1973, se expresan muy claramente las razones y presiones que sufre el gobierno mexicano para instaurar esta Comisión Coordinadora:[33]

> Sin embargo, por el hecho de que las expansiones posteriores necesitan ser planeadas cuidadosamente como parte de una estrategia racional hacia el crecimiento de toda la in-

[31] **Ibid.**, pág. 5.

[32] **Tiempo**, vol. 60, núm. 1554 (14/II/1972).

[33] International Bank for Reconstruction and Development, "Appraisal of the Las Truchas Steel Project, Mexico", **Report No. 220 ME**, 10 de agosto de 1973, Departamento de proyectos industriales, pág. 1.

dustria siderúrgica mexicana, uno de los objetivos primarios para la involucración del Banco ha sido, y debería continuar siendo, animar el gobierno para que establezca tal estrategia.

Esta dependencia tiene organizacionalmente dos consejos o comités. El administrativo está formado por dos secretarios de Estado, mientras que el técnico está compuesto de varios representantes de la industria existente y un equipo de técnicos propios e independientes para ejecutar los trabajos requeridos. Es interesante hacer notar que la Cámara Nacional es miembro también de la Comisión, aunque no dispone de la facultad de voto. Aunque así el sector privado goza supuestamente de una representación por lo menos, es únicamente un gesto simbólico para las empresas medianas y pequeñas. Las grandes siderúrgicas integradas controlan efectivamente este organismo, cuya sede se encuentra en la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La función primordial de la Comisión es ayudar a la toma de decisiones por el Estado en el sector siderúrgico con respecto a programas de producción y planes de expansión, dadas las condiciones deficientes de recursos humanos, financieros y económicos. Es un intento de una mayor eficiencia para utilizar los recursos disponibles en un sector clave de la economía. Sin embargo, para cumplir con ello, la Comisión no tiene ninguna facultad de decisión o control legal para cumplir con sus labores. Solamente sirve a guisa de foro para expresar opiniones que, según su conveniencia, pueden o no adoptar las empresas integradas. El mismo Banco Mundial critica este "arreglo", insinuando que ni siquiera funciona eficientemente como plataforma de discusión, en la cual se pueden ventilar las distintas concepciones e intereses de los miembros más importantes. El Banco Mundial hace las objeciones siguientes:[34]

1) no hay un equipo técnicamente competente ubicado en el seno de esta organización;
2) se comprueba un trabajo muy tardío en la evaluación y revisión de los planes de expansión sometidos por las empresas individuales;
3) hay una falta de independencia, pues el consejo directivo es idéntico al de las compañías más grandes del país;
4) cuenta con pocos recursos propios, ya que, para 1975, por ejemplo, solamente dispondrá de un presupuesto de 250,000 dólares;
5) los planes se revisan únicamente cuando ya han sido aprobados por las empresas interesadas.

Aunque la construcción de la siderúrgica de Las Truchas ha dado impulso a acciones concretas para llegar a una planificación total del sector de

[34] International Bank for Reconstruction and Development, "Las Truchas Steel Expansion Project, Mexico", op. cit., pág. 7.

acero, también se han hecho gestiones para conseguir que el instrumento de implementación sea lo más efectivo posible. Entonces, puede concluirse que, a pesar de existir nuevas modalidades organizacionales para controlar la siderúrgica nacional con la aprobación de Las Truchas, sigue teniendo su efecto la relativa independencia de las grandes empresas integradas. Y como si fuera una maniobra estatal para manejar a este sector, el Estado todavía no ha alcanzado la meta propuesta. Deben esperarse otros acontecimientos de tipo estructural para que, finalmente, se establezcan las bases de un liderazgo indiscutible del Estado en esta rama económica.

La construcción de Las Truchas, indirectamente, empieza a crear estas condiciones favorables para la planificación completa del sector siderúrgico por el Estado. Se propone lograrlo mediante dos objetivos principales, técnicamente hablando, con esta nueva planta siderúrgica. Primero, aumentar simplemente la producción acerera con el establecimiento de una empresa moderna que deberá estar capacitada para producir todos los productos necesarios, de la manera más eficaz, y que, comparativamente, puede sostenerse en el mercado internacional. Segundo, se intenta desviar las inversiones infraestructurales de gran significado económico del Valle Central hacia las áreas subdesarrolladas del país.

Por lo que se refiere a esta segunda meta, el Banco Mundial, justificando su apoyo decisivo al proyecto de Las Truchas, es muy explícito. En su "Evaluación del proyecto siderúrgico de Las Truchas, México", afirma que esta empresa tendrá un impacto considerable en el desarrollo de la región, en términos tanto de **backward linkages** (generación de demandas por servicios y productos de consumo y fuentes de empleo), como de **forward linkages** (creación de nuevas industrias relacionadas con el acero). Añade que, en el segundo caso, el impacto no será posterior a la segunda etapa, cuando se encuentra en plena producción.[35]

Así, el complejo industrial de Las Truchas cumple con las exigencias de un desarrollo económico planificado, concordantes estrechamente con dos políticas determinantes de la nueva administración; una apoya todos los proyectos de desarrollo orientados hacia la exportación; y la otra enfatiza su plan de una estructura industrial geográficamente balanceada. En términos específicos; esta meta implica los propósitos que se detallan a continuación:[36]

1) dirigir las inversiones públicas hacia proyectos que exploten los recursos naturales de una región; es decir, que se basen primordialmente en lo que la región pueda proveer;

[35] International Bank for Reconstruction and Development, "Appraisal of the Las Truchas Steel Project, Mexico", op. cit., pág. 24.

[36] Ibid., pág. 86.

2) desarrollar las infraestructuras necesarias para que se puedan realizar estos proyectos;
3) dar incentivos también a la iniciativa privada para localizar industrias claves con potencial de efectos secundarios sobre estructuras de empleo en una región. Estos incentivos se basan principalmente en bajos impuestos sobre aranceles de importación e impuestos mercantiles, y en la asistencia para la obtención de créditos, equipos, maquinaria y consejos técnicos.

Estos objetivos específicos, integrados además en un esquema ampliado de desarrollo económico, caracterizan el proyecto de Las Truchas no como la fundación de una simple empresa siderúrgica, sino como la manifestación concreta de grandes políticas generales de desarrollo interno, ejemplificado en un caso individual. En este sentido, la realización de Las Truchas significa la realización de aspiraciones más amplias; una verdad que fue combatida por los opositores en los sexenios anteriores desde los años cuarentas —**dentro y fuera del Estado.** Para ellos, que bien lo reconocían Las Truchas se convirtió realmente en un símbolo de toda una concepción acerca del rol del Estado en la economía.

Volviendo al caso de que se trata, se suscriben finalmente en el año de 1973 los créditos que fueron otorgados por el Banco Mundial y el BID, los cuales con sus propias firmas dan el consentimiento respecto a la justificación y posibilidad de ejecutar esta obra. En septiembre firma el Banco Mundial por 875 millones de pesos, y en noviembre, lo hace el BID por 675 millones de pesos.[37] Al mismo tiempo, el grupo de SICARTSA, incluyendo a los asesores ingleses de **British Steel,** empieza el emplazamiento de los concursos de equipos, considerando las ofertas de siete países.[38]

En el mismo año se inicia la construcción propiamente dicha de la planta. Hacia finales de 1973 surgen ciertos problemas de coordinación para el equipo constructor. La estrategia de adquisición de los materiales para el montaje de la planta siderúrgica de los distintos proveedores hace más difícil llevar a cabo las obras civiles a un ritmo previsto. Debe tenerse en cuenta que la empresa está constituida por 31 plantas diferentes, autónomas en sí, y cuyas labores de construcción deben comenzarse concomitantemente. En el caso de los ingenieros mexicanos esta situación implica un periodo de "gracia" para el aprendizaje de las tecnologías aplicadas. Con la llegada de los primeros equipos provenientes del extranjero, el problema se agudiza, pues ahora es sumamente importante mantener un avance sincronizado en la terminación de las obras para evitar retrasos que pueden volverse más costosos.

[37] **Novedades** (21/XI/1973);

[38] Para más detalles sobre los concursos, los participantes y los resultados, véase Nelson Minello, "Historia social del proyecto", en Francisco Zapata et al., op. cit., págs. 66-69.

El último acontecimiento de gran trascendencia en este año se presenta durante una reunión del Consejo de Administración de SICARTSA el 17 de noviembre de 1973. En dicha junta, se decide aumentar de 500 a 2000 millones el capital social de la nueva empresa, como requisito indispensable para la realización de la **segunda** etapa de construcción del proyecto industrial. Los accionistas acuerdan que SICARTSA deberá iniciar la segunda etapa para producir unas 1.5 millones de toneladas de acero plano y alcanzar así una producción total de 3 millones de toneladas de acero.[39] De esta manera se cubren las necesidades de capital hasta principios de 1975. También se decide sobre un programa detallado, para 1974, respecto a la segunda etapa. Son tres las metas que se señalan al equipo de SICARTSA. Se ordena preparar los estudios básicos con detalles de los distintos componentes de las ampliaciones. Deben adelantarse los trabajos para seleccionar adecuadamente y con anticipación los equipos, especificando las normas técnicas según las necesidades de producción. Por último, deberán iniciarse las negociaciones para expandir las líneas de crédito con los nueve países considerados. Debe guardarse el mismo esquema crediticio de créditos bilaterales y no atados. La licitación de ofertas debe empezar a más tardar a principios de 1975.[40]

Esta decisión de comenzar con la segunda etapa, antes de que se termine la construcción de la primera, domina los acontecimientos importantes durante el año de 1974. Las obras de montaje y las colaterales de la infraestructura continúan dentro de un marco aceptable de progreso constante. Ya está en pleno desarrollo la fundación de una nueva ciudad, planificada para que en ella vivan los trabajadores y técnicos de la futura planta siderúrgica. Se avanza rápidamente en las labores de las carreteras, el puerto y la mina. Pero lo que más influye sobre el futuro curso de la planta es la determinación de comenzar inmediatamente la segunda etapa. Esta decisión se toma el 22 de noviembre de 1974.

Lo curioso de esta "decisión", que se sustenta en un estudio de factibilidad para la segunda etapa preparado por el equipo de SICARTSA y entregado al Consejo de Administración el 20 de noviembre de 1974, es que alcanza su aprobación sin mayores divergencias de opinión y discusiones en forma semejante a como se prosiguió con la primera etapa. El debate se ve limitado a algunas consultas y sondeos con los que participan directamente en el asunto, excluyendo a la vez el gran grupo de los "afectados" de la siderurgia nacional. Es una clara señal de firmeza que el Estado transmita así una determinación de seguir adelante con lo que una aparente "lógica de desarrollo" prescribe.

En términos concretos, la segunda etapa abarca la ampliación de la capacidad instalada de Las Truchas hasta 3.65 millones de toneladas, cuya cul-

[39] **Excélsior** (18/XI/1973).

[40] **The News** (22/XI/1973).

minación está prevista para 1979.[41] El programa de producción está compuesto de productos planos, en forma de plancha liviana, lámina en caliente y lámina en frío, hojalata y láminas galvanizadas. El financiamiento de la segunda etapa seguirá los mismos procedimientos de la anterior. Se negociarán los créditos bilaterales no-atados y se buscará simultáneamente el apoyo de los bancos internacionales para asegurar la solidez técnica de los planes. Según los intentos inmediatos se requieren inversiones adicionales a la primera etapa de 83 millones de pesos en 1975 (1,886 millones en total) y 597 millones de pesos en 1976 (765 millones en total). Los recursos propios para financiar esta segunda etapa se originan principalmente de las fuentes generadas por la venta de productos de la primera y segunda etapa. Se afirma que las necesidades de capital social pueden disminuirse en 4,250 millones de pesos, con el pronóstico de que la tasa interna de rendimiento subirá de un 11.8%, en la primera etapa, a un 15.5% en la segunda. Es importante hacer notar este gran optimismo para entender el clima político en el cual se había tomado esta decisión de seguir adelante con la segunda etapa.

El apoyo unánime a este nuevo proyecto, dado por las dependencias gubernamentales, se fundamenta en dos razones, principalmente: una política y la otra técnico-económica. Con respecto a esta última, los múltiples estudios sobre la futura demanda y posible oferta afirman un gran déficit de acero para fines de los años setentas. Durante la realización del proyecto de Las Truchas siguen haciéndose estudios muy detallados por diversos organismos. La investigación más importante se lleva a cabo en 1973 y se publica en enero de 1974. Por iniciativa de la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, una firma consultora norteamericana, **Battelle and Associates,** emprende la tarea de estimar la demanda de productos de acero para 1980. Con este estudio, la CCIS trata de proporcionar una base neutral para guiar sus actividades de coordinar planes de expansión entre las empresas siderúrgicas.

Con base en las tendencias de los últimos doce años, entre 1961-1972, Battelle llega a la conclusión de que se requerirán 6.3 millones de toneladas métricas de productos terminados o el equivalente de 8.6 millones de toneladas métricas de acero bruto. Esta predicción alcanza, aproximadamente, un crecimiento anual cercano al 9% en el sector siderúrgico. El resultado corresponde a otros estudios hechos recientemente. En abril de 1973, la Cámara Nacional de la Industria Siderúrgica había publicado una estimación de demanda calculada en 5.5. millones de toneladas métricas para 1980. NAFINSA, cuyo estudio se hace público parcialmente, coloca a fines de 1971 la demanda en otro extremo: 7.5 millones de toneladas métricas. Por último, SICARTSA presenta sus propias cifras en septiembre

[41] Los detalles sobre las especificaciones de la segunda etapa de Las Truchas se basan en un artículo de **Excélsior** (23/XI/1974).

de 1972 (en colaboración con sus asesores de **British Steel, Atkins y Mc. Lelland**), las cuales llegan a 6.9 millones de toneladas métricas. Este resultado se modifica, en julio de 1973, reduciendo la cantidad anterior a 6.7 millones de toneladas métricas.

El estudio de Batelle se mantiene inmutable entre los dos extremos de las posibles demandas, calculados por el sector privado lo más bajo, "naturalmente", y por el sector público, "por supuesto" lo más alto. A la vez, el resultado es casi congruente con las estimaciones de SICARTSA. El punto decisivo en este asunto de proyectar la futura demanda para 1980 es que la Comisión Coordinadora, compuesta de representantes de los sectores privado y público, se constituya en un organismo con intereses definidos, pues para seguir funcionando debe acomodar los dos frentes. Debe haber recurrido a una institución extranjera para estimar la demanda, prepararía efectivamente el campo de acción al Estado. Proporciona así un panorama que hace imprescindible aumentar, en forma urgente, la capacidad instalada de la producción acerera; es decir, indirectamente empuja la construcción de la segunda etapa de Las Truchas (!). En términos iguales, reprime el argumento del sector privado, de que éste pueda cubrir las necesidades con sus propios recursos, sin que el Estado tenga que intervenir. Pero, y esto es la conclusión sobresaliente del asunto, **a la vez justifica las actividades de las ampliaciones emprendidas aceleradamente** por las empresas integradas en este tiempo, pues aun con la cuantiosa inversión estatal en el proyecto de Las Truchas no se pueden incrementar suficientemente las capacidades de producción. Es decir, el sector privado y el sector público se ven reafirmados en sus planes de construcción y/o ampliación. El "pastel de acero" basta para ser repartido entre los dos en cantidades suficientes. Es natural que, en estas circunstancias, una posible opción al interior del Estado y un renovado interés de rechazo por parte de la iniciativa privada, no se materializa frente a la realización de la segunda etapa, pues no repercute en los planes de nadie, por lo menos en este momento.

En cuanto a la segunda razón de orden político, la falta de oponentes, especialmente del ámbito gubernamental, se debe a las nuevas modalidades con las cuales se trata de encauzar con fuerza la economía de México durante el periodo presidencial de Echeverría. Ya para 1973 el rumbo de la política económica cambia radicalmente su curso, cuya señal concreta es la separación de Hugo B. Margáin de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con este acto cambia también el "estilo de gobernar", que determina que el locus decisorio en materia de desarrollo económico debe girar en torno de la Presidencia, sujetando a las demás dependencias importantes, como NAFINSA, SEPANAL y Banco de México, a un papel de simples asistentes obligados a cumplir con las órdenes dictadas, sin derecho de iniciativa propia o facultad de veto. La oposición de Margáin a seguir financiando lo que considera inversiones excesivas en obras infraestructurales, las cuales redundaban en endeudamiento exterior fuera de toda propor-

ción, marca concretamente la transición de un modelo de desarrollo económico (sustitución de importaciones) a otro nuevo: el modelo de exportaciones. Sin entrar demasiado en detalles, esta nueva concepción se basa en la estrategia para adquirir divisas que posibiliten el financiamiento del desarrollo interno. Para este fin, es absolutamente necesario fomentar las áreas económicas claves que pueden cumplir con esta misión. Son, entre otras, la petroquímica, la pesca, el turismo y el acero; este último desempeña una función ambigua por su cercanía a la industria manufacturera. De cualquier forma, con la determinación de dirigir los asuntos de desarrollo desde la Presidencia únicamente, Echeverría reduce la cooperación de otras dependencias a contribuciones meramente técnicas que implementan decisiones ya tomadas por él y sus colaboradores más allegados. El estilo autocrático del Presidente no permite, por tanto, ninguna reacción de oposición a este cambio de política económica. En consecuencia, la decisión personal de Echeverría de seguir adelante con la segunda etapa, dos años antes de que se iniciara la primera, está basada en criterios técnicos-políticos cuya combinación impide verbalizar las razones de oposición. Por otro lado, debe ser muy claro que un cambio en este reordenamiento gubernamental, que a más tardar habrá de recurrir indudablemente a fines del sexenio, significará el resurgimiento de los intereses suprimidos temporalmente por dicho comportamiento.

Sea como sea, el proyecto de Las Truchas encaja en una situación extraordinaria cuyas dimensiones técnico-políticas y económicas han conducido a la Comisión Coordinadora de la Industria a coincidir con los planes de SICARTSA de iniciar la segunda etapa en fecha adelantada. La CCIS justifica **sintomáticamente** esta decisión con los siguientes argumentos:[42]

1. Por el hecho de que es factible, con los recursos de tecnología, insumos, mercados y finanzas existentes en México, realizar un proyecto de esta magnitud, debe adelantarse al proyecto de Las Truchas.
2. El desarrollo industrial y económico de México debe tener por fin la independencia cuya base está en la industria de acero. SICARTSA, como parte integrante, ayudará a lograr esa meta.
3. Desde el punto de vista regional, el desarrollo de la zona demanda que SICARTSA tenga una capacidad de producción acorde con la infraestructura que ha venido creando paulatinamente. En otras palabras, no debe constituirse en escala "pequeña".
4. Una perspectiva óptima de exportación y ahorro de divisas (sic) ofrece la construcción de Las Truchas, como medio ejemplar para alcanzar el cumplimiento de estos fines.

[42] **Excélsior** (22/XI/1974).

5. La realización de la segunda etapa de SICARTSA contribuirá eficazmente al desarrollo de un nuevo polo de crecimiento regional, todo ello con las ideas de nuestro gobierno.

Hay poco que añadir, pues cada una de estas razones corresponde casi ideal-típicamente a la política general de desarrollo que Echeverría ha definido. Y el 22 de noviembre se anuncia oficialmente que se darán los primeros pasos para la implementación de la segunda etapa; decisión que ya no sorprende considerando las circunstancias y condiciones en que se había establecido el rumbo de la política económica.

Durante todo el año de 1975 las obras correspondientes a la primera etapa siguen avanzando, según las estipula el plan maestro; mientras, en el frente de la segunda etapa comienzan formalmente las negociaciones con los países que han de proporcionar los créditos futuros y los equipos siderúrgicos. En el transcurso de este año se logra llevar a efecto las dos metas propuestas; se consiguen los créditos de los bancos internacionales, Banco Mundial y BID, y los bilaterales con los países proveedores, y se terminan las especificaciones detalladas de los concursos internacionales para la adquisición de los equipos. En términos exclusivamente "técnicos", el año de 1975 no presenta problema alguno con respecto al progreso de la obra siderúrgica. Asimismo, continúan las labores en los proyectos colaterales como el puerto y la nueva ciudad.

En el último caso, comienzan a surgir las primeras fricciones y críticas por el resultado negativo que tiene la construcción de la planta sobre la región por no tomar en cuenta a sus habitantes. Y, desde 1974, se habían enfatizado el descuido y la negligencia en las necesidades de la población. Se acusa a las autoridades urbanas y federales, participantes en programas socioeconómicos, de haber permitido el crecimiento de la ciudad de Lázaro Cárdenas en "forma anárquica".[43] Se critican severamente los diseños de las casas en las cuales deben alojarse los futuros obreros de la siderúrgica. Problemas de salud pública y criminalidad se discuten y, con base en fondos extraordinarios, se intenta supervisar y controlar el proceso de urbanización. Pero estos acontecimientos hacen surgir problemas periféricos que no tienen un impacto directo sobre la marcha de la planta siderúrgica.

No obstante el gran optimismo oficial empiezan a efectuarse ciertos cambios en las condiciones generales del proyecto, que preparan el terreno para las decisiones cruciales en 1976. Los factores responsables de las alteraciones en los planes formales se ubican tanto en un nivel económico como en otro político.

Cuando se han recorrido dos terceras partes de un sexenio, empiezan las maniobras para seleccionar el futuro Presidente. Con respecto al proyecto

[43] Excélsior (18/VIII/1974).

de Las Truchas, la coyuntura en 1975 es particularmente importante. Entre los candidatos se encuentran dos que están representados en el Consejo de Administración de SICARTSA. Cervantes del Río, supuestamente uno de los más fuertes candidatos a la Presidencia, es vicepresidente, mientras que López Portillo, secretario de Hacienda y Crédito Público, es presidente de este Consejo y, aparentemente, el más débil en este concurso. El proyecto de Las Truchas, de repente, se ve mezclado en el juego político por la sucesión presidencial. Las repercusiones organizacionales y políticas se notan posteriormente.

El 21 de septiembre de 1975 surge como precandidato a la Presidencia López Portillo, quien renuncia a su puesto de secretario de Hacienda y Crédito Público, y es sustituido por Ramón Beteta, entonces subsecretario en esta dependencia. Con tal cambio, se modifica la política interna gubernamental en las áreas de inversiones y créditos de una manera sutil pero abrupta. Ya para el nuevo secretario **interim** no se trata de apoyar al presidente actual, sino de preveer las posibilidades políticas del futuro presidente. O sea, sus lealtades se encuentran en el sexenio siguiente, con las opciones para el régimen actual completamente cerradas. El principio es simple. La terminación predecible de la política de un sexenio y la discusión sobre el futuro curso de la política hacen que todos los funcionarios públicos con esperanzas de seguir en el próximo régimen se vuelvan sumamente conservadores, en el sentido de no identificarse con ninguna política específica. Tratan de mantener todas las "opciones" abiertas. Las

Cuadro V-4
VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIO DE 1960
(en millones)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Agricultura	20.489	20.145	21.140	21.517	20.955	21.389	22.079	21.931	20.018
Ganadería	10.671	11.296	11.848	12.832	20.389	13.076	13.297	13.762	14.175
Silvicultura	1.024	1.117	1.149	1.085	1.173	1.252	1.332	1.337	1.389
Pesca	374	354	398	430	445	462	467	481	498
Minería	2.651	2.777	2.859	2.872	2.865	3.166	3.626	3.406	3.523
Petróleo	9.798	10.256	11.295	11.615	12.532	12.713	14.524	15.749	17.392
Petroquímica	1.005	1.269	1.380	1.496	1.750	1.959	2.319	2.428	2.639
Manufacturas	57.641	62.287	67.680	69.745	75.524	82.255	86.941	90.060	92.430
Construcción	11.841	12.961	13.583	13.230	15.558	18.016	19.079	20.205	19.822
Electricidad	4.228	4.812	5.357	5.784	6.297	6.987	7.645	8.088	8.687
Comercio	82.920	88.724	94.491	97.326	104.041	111.968	117.773	121.777	123.116
Comunicaciones y transportes	8.113	8.714	9.395	10.098	11.102	12.385	13.854	15.089	15.869
Gobierno	15.087	15.585	17.097	18.636	21.134	23.192	25.416	28.183	30.579
Otros servicios	38.065	40.446	42.495	44.575	47.049	49.385	51.075	52.488	53.133
Ajuste por servicios bancarios	3.009	3.343	3.567	3.812	4.157	4.405	4.427	4.684	4.670
Total	160.901	277.400	296.600	306.800	329.100	354.100	375.000	390.300	398.600

Fuente:
Secretaría de la Presidencia. **Primer Informe de Gobierno. Anexo 1-1977**, pág. 6.

consecuencias de este desarrollo político se manifiestan a mediados de 1976.

En cuanto al nivel económico, los factores que propician radicales modificaciones en el planteamiento de Las Truchas, se derivan de la situación general de la economía mexicana cuyo deterioro se vuelve manifiesto definitivamente hacia finales del sexenio con la devaluación del peso. Calificado como un "sexenio de desequilibrio", el régimen de Echeverría sufre una de las crisis económicas más grandes en la historia moderna de México.

El producto interno bruto (PIB) se reduce casi a la mitad de lo que se había acostumbrado en periodos anteriores. Durante 1970-1976, el PIB real **per cápita** crece a una tasa promedio anual de 1.9% (1965-1970: 3.4%), con la baja absoluta de 1.2% en 1976. Por lo concerniente al promedio anual de PIB, en términos reales, se registró un aumento de 5.8% durante el sexenio, que también quedó por debajo de las tasas de crecimiento económico en periodos anteriores, que comprendían alrededor de 7%.[44]

Respecto de la producción de bienes y servicios, se observa una general desaceleración de la actividad económica durante los dos últimos años del Gobierno de Echeverría, como se puede apreciar en el cuadro anterior (V-4). Incluso la producción agrícola experimentó efectivamente un descenso. En las dos áreas más fuertes, manufacturas y comercio, los incrementos reales de 1975 a 1976 fueron de 2.55% y 1.09% respectivamente.

En el contexto de una contracción económica a nivel mundial y de una notable ausencia de la inversión privada en la economía nacional, el Go-

Cuadro V-5
DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1970-1976

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Gobierno Federal	6.627	6.166	17.265	27.126	34.513	58.078	62.982
Organismos y Empresas controladas presupuestalmente	1.145	4.694	4.039	6.325	14.691	39.596	29.160
Subtotal	7.722	10.860	21.304	33.451	49.204	97.674	92.143
Total del sector público federal	8.056	11.082	23.122	36.945	51.557	100.371	94.310

Fuente:
Presidencia de la República, **Primer Informe de Gobierno, Anexo 1 1977**, pág. 137.

[44] **Proceso**, núm. 33 (20/V!/1977), págs. 26-27.

bierno de Echeverría tuvo el recurso de un dramático aumento de la inversión pública para estimular las fuerzas económicas. Para llevar a cabo esta política con el Estado en un papel agresivo de promover el crecimiento económico, se buscó el endeudamiento público con el fin de financiar los diversos proyectos de desarrollo económico. De esta manera puede apreciarse el desequilibrio económico durante el sexenio de Echeverría causado por las crecientes obligaciones del sector público, en términos de sus deudas interna y externa. En el primer caso se triplicaron las obligaciones del Gobierno Federal de 74,241 millones en 1972 a 243,367 millones de pesos en 1976. De una manera mucho más dramática se incrementó la deuda externa de México: de 3.259 a 15.923 millones de dólares en 1976. Debe añadirse que esta deuda casi se duplicó con la devaluación del peso en septiembre de 1976.[45]

Las repercusiones masivas de esta política no tardaron. El crecimiento del medio circulante, más allá de las posibilidades de absorción de la economía dadas por el crecimiento de deudas, se manifestó rápidamente en altas presiones inflacionarias. Los precios al mayoreo en 1970 se aumentaron de 2.7% y terminaron en 1976 con 45.9%. Por su parte, los precios al consumidor que crecían al inicio del sexenio en 5%, lo hicieron en 27.2% al término del mismo.[46]

En fin, el Gobierno de Echeverría tiene que luchar en diferentes frentes para mantener (lo que a final de cuentas no logra) los niveles de crecimiento económico, por lo menos al igual que la tasa demográfica, basándose en fuentes tanto internas como externas.

Así convergen dos corrientes, una política y la otra económica, que crean una situación coyuntural en la que se ve inmerso el proyecto siderúrgico de Las Truchas. Y en el sector propio de la siderurgia las noticias del inicio de 1976 son alarmantes. Disminuye la producción de acero mundial en 8.2%, comparada con la de 1975.[47] Es claro que la siderurgia nacional se ve afectada dentro del marco institucional de una de las crisis económicas más fuertes en este siglo.

En el último año del régimen de Echeverría aparecen en la prensa frecuentes críticas al complejo industrial de Las Truchas. Se apuntan los problemas de delincuencia, robos y homicidios, de las viviendas, de la salud pública sumamente deficiente y de adversos efectos económicos, principalmente la estructura de empleo y la inflación, que ha conllevado el desarrollo de este complejo industrial.[48] Pero eso no es todo. Se acusa de que graves errores de diseño para el puerto de la siderurgia incrementan los

[45] Secretaría de la Presidencia, **Primer Informe de Gobierno. Anexo 1-1977**, pág. 237 y pág. 241.

[46] **Proceso**, núm. 33 (20/VI/1977), págs. 26-27.

[47] **Excélsior** (22/I/1976).

[48] **Excélsior** (25/I/1976).

costos de las operaciones.[49] Se afirma que la capacidad de las grúas de descarga no es suficiente para manejar los volúmenes necesarios de carga y, además, que el funcionamiento de estas máquinas se ha encomendado a gente inexperta.

Ante la presencia del candidato a la Presidencia, López Portillo, en una reunión para tratar la evaluación de desarrollo estatal en Morelia, Mich., se habla de una anarquía general en la localidad de Lázaro Cárdenas. Se advierte que el entorpecimiento y la duplicación de funciones se debe al hecho de no existir un organismo coordinador. "Si no se procede organizadamente, se va a prolongar la situación que se observa ahora. Cada uno de los 40 organismos que operan en Lázaro Cárdenas, al contratar personal, derramar ingresos y demandar insumos, desata fuerzas económicas y sociales. Estas fuerzas chocan en los centros de población, creando serios problemas sociales y haciendo más difícil la labor del desarrollo urbano".[50]

Aunado con las críticas alrededor del complejo de Las Truchas, sin dirigirse directamente a la planta, siguen las gestiones de la empresa. Orive Alba, para poner en práctica la política de inversiones con respecto al próximo sexenio, advierte que se necesitarán cerca de 15,000 millones de pesos para mantener el ritmo de inversiones en este periodo, de los cuales el sector público tendrá que aportar más o menos el 60%.[51]

Asimismo, el 2 de julio el Banco Mundial y el BID otorgan conjuntamente un crédito de 180 millones de dólares (2,250 millones de pesos) para la segunda etapa.[52] Y, para concluir estos acontecimientos, se inaugura el 4 de noviembre de 1976, la primera etapa de la planta siderúrgica.[53] Aunque con este último paso se empuja aparentemente el proyecto siderúrgico, en realidad representa una acción política que da término momentáneamente a los planes más ambiciosos de la segunda etapa. No sólo termina exitosamente una primera etapa en la construcción de la siderúrgica más grande de América Latina, sino que se da por concluida toda una concepción subyacente en este proyecto. En poco más de un mes el complejo industrial de Las Truchas debe sujetarse a nuevos cuestionamientos acerca de todas sus bases y condiciones que lo rodean y que están como si nada hubiera pasado en los seis años anteriores. Los mecanismos y procesos que llevan a este nuevo punto de partida (en el fondo viejo) comienzan a cobrar vida en el último año de la administración de Echeverría.

Cuando el 14 de julio de 1976 se firman los créditos del Banco Mundial, el proyecto de Las Truchas, a pesar de las presiones y críticas crecientes en

[49] **Excélsior** (26/I/1976).

[50] **El Día** (27/I/1976).

[51] **Excélsior** (11/IV/1976).

[52] **Excélsior** (3/VII/1976).

[53] **Excélsior** (5/XI/1976).

los meses pasados, parece seguir su curso normal. Pero solamente es una apariencia, como la calma antes de una fuerte tormenta. Ocho días después de las signaturas, el director general de SICARTSA, Orive Alba, pide un aumento de presupuesto al secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta, con la justificación de que la tasa de inflación de cerca de 70% acumulado hace necesaria una adición financiera. Además, solamente se pide un 23% como señal de una "excelente política de inversiones" por parte de SICARTSA. Esta petición es rechazada rotundamente por Ramón Beteta. En este momento hay un primer indicador de ciertos obstáculos en el camino de SICARTSA. Según la situación política que se menciona arriba, el secretario de Hacienda y Crédito Público trata de perfilarse en su rol tradicional de conservador financiero, a la vez que procura aprovecharse de la coyuntura de cambio de poderes próximos a efectuarse.

Este rechazo se combina con una demanda de que debe "estudiarse" el proyecto por lo que se refiere a su segunda etapa. El Consejo Técnico se reúne con Beteta y Romero Kolbeck de NAFINSA para discutir la situación. El grupo de SICARTSA se enfrenta a la simple postura de que no existen los suficientes recursos económicos, por lo menos en este momento, para seguir invirtiendo según los planes y contraer compromisos en ele exterior con sus fuentes crediticias. Se llega a un acuerdo sobre una reevaluación de todas las suposiciones en las cuales se había basado la justificación de la segunda etapa. Se conviene establecer un comité "PHP", formado por las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Patrimonio Nacional, las cuales entran en discusión con los técnicos de SICARTSA.

En los tres meses comprendidos entre julio y septiembre de 1976 se llevan a cabo intensas discusiones entre los dos organismos, el comité PHP y SICARTSA; al primero se juntan, en ciertas ocasiones, miembros de NAFINSA y de la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica. SICARTSA se encuentra, desde un principio, a la "defensa", tratando de refutar los alegatos de los funcionarios gubernamentales. Estos últimos dudan por completo de todos los fundamentos de los estudios hechos sobre la demanda, el mercado, la situación económica en la industria y el país, la necesidad de cierto programa de productos acabados, etc. En una labor intensa, SICARTSA trata de responder a cada uno de los cuestionamientos. Se hacen nuevos estudios y cálculos, hasta con ayuda extranjera, para darles más peso, subrayando la base sólida de los argumentos de SICARTSA.

La estrategia del comité es bastante simple. Presenta un escenario que enfatiza todos los argumentos en contra del plan para la segunda etapa, mientras que les resta validez a los que están en favor. Por ejemplo, en el caso de las proyecciones del mercado, el comité representa las afirmaciones de las demás empresas siderúrgicas, asegurando como un hecho el abastecimiento suficiente de la demanda. Da por segura la declaración de HYLSA de que **podría** ampliar sus instalaciones y producir 3 millones de

toneladas; o la de Fundidora, la cual afirma que podría añadir nuevas capacidades, aunque se sabe que esto no es físicamente posible, por lo menos en el mismo lugar. O sea, se construye conscientemente un esquema pesimista para SICARTSA y un esquema optimista para las demás empresas. Se advierte que, en vista de la disminución de la demanda de acero, no solamente a nivel mundial sino también nacional, la segunda etapa no trae consigo una necesidad sumamente urgente. Aunque SICARTSA responde que la industria siderúrgica no debe planearse según las condiciones actuales del mercado con sus propios ciclos, el Comité decide que un retraso de dos años para la segunda etapa no sería algo muy "inconveniente".

Estas discusiones y supuestas determinaciones sirvieron únicamente para ganar tiempo, permitiendo acomodar la diferente situación económica en la cual se encuentra México. El 31 de agosto de 1976 cuando el Gobierno anuncia la devaluación del peso frente al dólar norteamericano, se hacen explícitas estas nuevas condiciones. En palabras más simples, el país ya no tiene dinero. Hace frente a la crisis económica más severa de muchas décadas.

En esta segunda etapa de implementación, que abarca concretamente la construcción de una primera fase de la planta siderúrgica, a la vez que comprende las labores preliminares para llevar a cabo la segunda fase de la planta, el Conjunto Organizacional de Las Truchas implica lazos de colaboración primordialmente técnicos pues son estos aspectos los que importan durante este periodo en el que debe levantarse el complejo industrial. Sin embargo, la concepción general del proyecto, dentro de un marco más amplio de desarrollo y la dinámica que adquiere con el tiempo, se basan en la Presidencia como plataforma política sobre la cual y a través de la cual se realizan los procesos decisorios. A pesar de cierta oposición, especialmente vocalizada durante la aprobación de la obra de 1971 pero no refutada, surge precisamente en el momento en que ocurre la transmisión del poder al Presidente en turno. Junto con esto debe tenerse en cuenta la situación general de la economía mexicana en el contexto de la crisis económica mundial más grande desde los años treintas, que refuerza las intenciones y quizá la necesidad de parar el proyecto y su segunda etapa. Pero es, primordialmente, la disminución del poder presidencial la que inicia la decadencia del proyecto. En este sentido, en nada difiere de situaciones anteriores en las que, al final de un sexenio, se toman decisiones cruciales sin que existan los factores reales o formales que pueden forzar su implementación.

La etapa final del proyecto de Las Truchas (1976-1978): La creación de Sidermex

Cuando el 1o. de diciembre de 1976 toma posesión la nueva administración de López Portillo, México se encuentra en la mayor crisis económica

de la época postrevolucionaria. Los principales indicadores económicos están muy por debajo de los niveles acostumbrados. El crecimiento económico, las cifras de la producción y empleo, del consumo y de exportación, de las inversiones y la deuda exterior, se han colocado lejos de las expectativas, sea en términos descendentes o ascendentes. Entonces, el nuevo Gobierno tiene, como primera tarea, ordenar las finanzas básicas del país. Para este fin, acude al Fondo Monetario Internacional, con el que forma un plan de "rescate". No obstante, esta ayuda está sujeta a ciertas estipulaciones del organismo internacional, principalmente por lo que se refiere a la disminución de las tasas de inflación y de la deuda exterior. Como medida concreta, el Gobierno mexicano está obligado a instaurar un programa económico de austeridad, pues simplemente no hay dinero. El lema del momento para guiar las acciones gubernamentales señala el camino que debe seguirse para lograr las metas: con un mínimo de insumos para un máximo de resultados, es decir, la eficiencia económica se convierte en el criterio primordial para el comportamiento gubernamental.

Es claro que esta situación repercute directamente en la composición y funcionamiento de la industria siderúrgica en general, y en el caso de Las Truchas en particular. El primer resultado es la decisión de posponer en definitiva la segunda etapa de Las Truchas.[54] Sin embargo, con esta decisión vienen otras, que integran la primera, dentro de un marco de referencia hacía una política general en este sector de la industria. Se dan a conocer los primeros planes para la creación de un consòrcio estatal que abarque las empresas siderúrgicas más grandes, en el cual el Estado tiene un interés mayoritario.[55]

Anuncia el 10 de mayo de 1977, Leipen Garay, subsecretario de Recursos Naturales No Renovables y Siderurgia, que se creará una nueva empresa tipo "Holding", denominada Siderurgia Mexicana (SIDERMEX), para juntar los recursos y esfuerzos disponibles de la manera más eficiente. Su objetivo principal es el constituir un "centro de decisiones para las políticas conjuntas de expansión, producción y comercialización del sector acerero".[56] Esta empresa integrará las siderúrgicas fusionadas de AHMSA, Fundidora y SICARTSA bajo un mismo techo administrativo, las cuales representan conjuntamente activos de cerca de 64,000 millones de pesos (AHMSA 30,000 mil. y las otras dos, 17,000 mill., cada una).[57] La idea básica es evitar duplicidad de actividades en las áreas de producción y comercialización entre las tres integradas. Apartando para cada empresa un área de especialidad, en cuanto al programa de productos acabados, se

[54] **La Voz de Michoacán** (10/V/1977).

[55] **La Voz de Michoacán** (17/V/1977).

[56] **El Día** (11/V/1977).

[57] **La Voz de Michoacán** (10/V/1977).

trata de racionalizar los procesos productivos en la industria y de disminuir las inversiones requeridas para alcanzar la autosuficiencia en materia de acero.[58] La falta de una competencia, perjudicial si se lleva a cabo en los mismos renglones de la producción, permite concentrar los recursos disponibles para su máximo efecto.[59] El acuerdo de los bancos internacionales, BID y Banco Mundial con estos planes de coordinación e integración de las empresas más grandes, subraya la certeza económica de estas acciones.[60] Entonces, la política del momento es aprovechar las condiciones existentes, sin que se rechacen los supuestos bajo los cuales se había avanzado en esta industria a través de las actividades de Las Truchas. López Portillo expresó su acuerdo el 31 de enero de 1976:[61]

> Se tomó la decisión de realizar la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, que era un propósito y un sueño de uno de nuestros prohombres contemporáneos, Lázaro Cárdenas. Se hicieron los estudios y se vacilaba en la determinación, y en un gesto de política económica muy valiente, muy audaz, cuya excelencia habremos de comprobar pronto, el presidente Echeverría tomó la decisión ante las indecisiones de los técnicos y su alternativa de hacer la Siderúrgica, y hacerla aquí y pronto, en su sexenio.

Como ya lo hemos expresado varias veces a lo largo de este capítulo, la razón por la cual fue posible esta maniobra de concentración debe buscarse en el desenvolvimiento del proyecto de Las Truchas y su impacto en la estructura de la siderurgia nacional. Es claro que este efecto debe entenderse únicamente como un "empujón" crucial, pues no se puede negar que existían condiciones adicionales para propiciar esta política.

Las características de la industria propiamente dicha cambiaron profundamente con el pretexto de la construcción de Las Truchas. Efectivamente, al final del sexenio de Echeverría el Estado se ve en la posición de poder dirigir prácticamente todo el ramo de acero. Controla más de dos terceras partes de la producción **directamente**, y el resto, **indirectamente.** AHMSA, SICARTSA y Fundidora, la última por sus graves problemas

[58] Es interesante notar que, al anunciarse esta fusión de las siderúrgicas mexicanas más grandes, se produjo en las acererías norteamericanas una reacción de temor frente a una competencia más aguda, a la que se tenían que enfrentar momentáneamente, respecto a las importaciones japonesas de acero. Se destaca también que la tonelada de acero mexicano se vendía generalmente entre 40 y 50 dólares por debajo de lo que venden las fábricas norteamericanas (promedio de 320 dólares la tonelada). **Business Week** (26/V/1977).

[59] **Excélsior** (20/V/1977).

[60] **Excélsior** (22/VII/1977).

[61] Citado en **Expansión** (22/VI/1977).

financieros (que se calculan a mediados de 1977 en 1,300 millones de pesos de deudas contraídas), se encuentran bajo el control completo del Estado. TAMSA, con 5% de participación en la producción acerera, puede considerarse controlada por el Estado, pues este último compra casi todos sus productos de tubos sin costura por medio de PEMEX. HYLSA, aunque en manos privadas ciento por ciento, también puede ser sujetada a las presiones estatales por el hecho de que sus plantas siderúrgicas trabajan con el proceso de reducción HYL, que requiere grandes cantidades de gas. El Estado subvenciona el precio del gas. Y en cuanto al sector semi-integrado, puede mantener ciertos controles valiéndose de manipulaciones económicas en el mercado de chatarra, el insumo más importante para estas empresas.

El impacto de SICARTSA, en este escenario de control, se limita al simple hecho de haberse construido así, diversificando el panorama de las grandes productoras de acero y, a la vez, aumentando la oferta de productos siderúrgicos con un efecto muy especial. La velocidad con la cual expande el sector siderúrgico en el sexenio de Echeverría puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro-6
CAPACIDAD DE PRODUCCION SIDERURGICA EN 1973 Y 1977
(en mill. de toneladas)

	1973	1977
AHMSA	2.40	3.75
Fundidora	1.00	2.00[a]
HYLSA	1.15[b]	1.80
SICARTSA		1.30
TAMSA	.35	.50
Sector semi-integrado	1.00	1.04
Total	5.90	10.39

[a] .75 en Monterrey:
[b] .40 en Puebla.

Fuente:
Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.

La capacidad instalada para producir acero casi se duplicó. Pero este crecimiento, en un periodo tan corto, distorsionó el desarrollo siderúrgico, creando excedentes y cuellos de botella al mismo tiempo; una razón básica para empezar a juntar las fuerzas y recursos aprovechando la infraestruc-

tura existente más eficientemente.[62] Pero lo que influye mucho en la decisión de asumir el control absoluto en materia siderúrgica por el Estado, está también basado en el hecho de que la participación de HYLSA ha disminuido relativamente de casi un 20% de la producción a un poco más del 17%. Aunado con ello la existencia de una nueva planta siderúrgica, es plausible reconocer un elemento adicional para propiciar este desarrollo de la política siderúgica.

Los cambios organizacionales correspondientes a la decisión central se efectúan a principios de 1978. El Gobierno pide la renuncia de los tres directores generales de las siderúrgicas que estaban por fusionarse, Orive Alba (SICARTSA), Padilla Segura (AHMSA) y Carlos Prieto (Fundidora), y les es aceptada el 28 de enero de 1978. Por acuerdo del Presidente López Portillo, se llama a Jorge Leipen Garay, de la Subsecretaría de Recursos Naturales no Renovables, para que se encargue de la dirección general de SIDERMEX. Al mismo tiempo se deshace esta subsecretaría para crearse en su lugar la Subsecretaría de Minas y Energía en la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.[63] Con este acontecimiento se da por terminado el desarrollo **independientemente** del proyecto de Las Truchas, una vez que se ha resuelto el problema principal del Estado, que tomó posesión de una rama de industria básica más, siguiendo las decisiones sobre la industria petrolera en el sexenio de Lázaro Cárdenas y la eléctrica en el sexenio de López Mateos.

[62] **Uno más uno** (2/II/1978).

[63] **El Día** (29/I/1978).

Conclusiones

Con la creación de SIDERMEX se cierra la larga trayectoria "autónoma" del proyecto siderúrgico de Las Truchas en términos de negociaciones intragubernamentales y presiones de intereses privados. A través de una reconstrucción detallada de los acontecimientos se han tratado de identificar y presentar los procesos decisorios con relación a los actores involucrados así como las políticas específicas a seguir. Todo esto se ha analizado con base en el esquema conceptual de conjuntos organizacionales, conservando por un lado un enfoque sistémico para el contexto de la toma de decisiones al interior del Estado, y por otro el conflicto interorganizacional como característica primordial para explicar el comportamiento del Estado.

Dentro del marco de las limitaciones que prescribe un estudio de caso pueden asentarse una serie de conclusiones, muchas de ellas naturalmente tentativas, que proporcionan ciertas aportaciones prácticas y teóricas y que abarcan temas de una relevancia más allá del caso concreto de Las Truchas. El análisis profundo de los procesos decisorios dentro del aparato gubernamental, aun a través de una temática tan limitada como la que presenta este proyecto industrial en Michoacán, podría iluminar, en cierta medida, los factores, mecanismos y obstáculos para aquellos casos semejantes de desarrollo económico y, yuxtaponiendo los resultados concretos en un nivel más amplio, para el sistema político en general.

No es novedad el concluir que el fundamento de la planeación del desarrollo económico es realmente político. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta en qué medida esta base política impide o empuja la realización de proyectos de desarrollo así como desvía los fines interrelacionados con ellos. La presentación minuciosa de un caso concreto como el de Las Truchas puede ayudar a comprender esta mecánica entre fines racionalmente escogidos y medios seleccionados, conforme con las estructuras y recursos con los cuales cuenta el Estado en una coyuntura política determinada. Como se verá más adelante, nos parece que el desenvolvimiento de este caso concreto puede llevar a un conocimiento que facilita evaluar los aspectos más bien técnicos y prácticos de desarrollo en México a través de

ciertos parámetros políticos cuya influencia se ha especificado en este estudio.

Este trabajo proporciona también algunas ideas sobre la mecánica en la toma de decisiones que une a los diferentes organismos gubernamentales, a la vez que contribuye a un entendimiento **diferenciado** del sistema político mexicano en el contexto de desarrollo económico. La presentación del Estado como un conglomerado de organizaciones en interacción ha permitido trazar su comportamiento no en términos globales (a través de estudios que abundan) como "autoritario" o "dependiente", sino en términos específicos como un actor "multidimensional". Esto nos dará una concepción más precisa, por ejemplo, acerca del papel del Presidente en los procesos decisorios **vis-a-vis** las organizaciones públicas, ejecutoras de las políticas concretas, o sobre la importancia de los colaboradores más cercanos del Presidente o la influencia de ciertas dependencias gubernamentales versus otras en el ámbito político. Entonces, el estudio de este caso concreto a través de los sexenios nos puede brindar una percepción más detallada acerca de la **naturaleza del Estado mexicano, en términos de las interrelaciones que lo componen y determinan,** así como frente a las influencias extragubernamentales en especial la iniciativa privada. Particularmente, la relación entre estos dos últimos representa una temática de gran relevancia, pues se presta a fuertes divergencias de opinión según el contexto en el cual se lleva a cabo la discusión.

Por último, este trabajo ha insistido en revelar el vislumbre de las relaciones entre Estado y ámbito internacional. Aunque se trata de un caso bastante limitado, creemos que, no obstante esta reserva, es muy interesante ver cómo se manifiestan estos lazos normalmente escondidos del escrutinio público. Además nos parece sumamente importante haber comprobado el peso concreto de ciertas influencias internacionales sobre la articulación de políticas en el seno del gobierno mexicano, aunque las conclusiones se apliquen únicamente para el caso específico de Las Truchas.

En términos conceptuales, la aplicación de un modelo que simplifique y a la vez facilite la comprensión de una realidad sumamente compleja constituye, como se piensa ha sido el caso en el presente análisis, siempre un avance. En esta ocasión particular de relaciones interorganizacionales y toma de decisiones, se puede demostrar la gran utilidad explicativa de la concepción ampliada acerca de los conjuntos organizacionales. El hecho de que ésta se ha aplicado para un caso "político" y no industrial, como se había pensado originalmente, la convierte en una herramienta muy útil, pues proporciona un extenso campo de aplicación.

Las Truchas en retrospectiva

El desenvolvimiento de toda la problemática de Las Truchas se puede trazar en cuatro grandes estapas, a cada una de las cuales se le puede atri-

buir propiedades y características distintas. Surge el **caso de Las Truchas** en el momento en el cual se afirma la factibilidad de explotar una enorme riqueza mineral con extraordinarias ganancias. Dentro de una coyuntura política y económica muy favorable, ciertos intereses extranjeros y privados intervienen para adjudicarse estos yacimientos ferríferos. Se trata de un asunto relativamente simple que desemboca en una relación de **quid pro quo** entre Estado nacional e intereses comerciales extranjeros aliados a ciertos intereses mexicanos. Cada una de las dos partes quiere aprovechar esta riqueza natural en beneficio propio. La potencialidad económica de estos recursos naturales es suficiente para propiciar gestiones de exploración así como los planes para llevarla a cabo. Es importante mantener que en esta fase no existe conflicto manifiesto entre los actores involucrados, pues se trata de un problema primordialmente técnico con relación a lo que se intenta lograr sustancialmente: la extracción de mineral de hierro y su comercialización. Así se presenta la situación de Las Truchas al término del régimen de Porfirio Díaz.

Con el advenimiento de la Revolución y posteriormente la renovación y consolidación del Estado mexicano, se introducen una serie de cambios estructurales que también repercuten sobre el caso de Las Truchas. A final de cuentas, estas modificaciones, en parte muy radicales, propician que el caso de Las Truchas se transforme en el **problema de Las Truchas.** Con base en las experiencias del Porfiriato y la Revolución surgen nuevas definiciones acerca de cuál debe ser el papel del Estado en la construcción de la formación social mexicana; uno de los más importantes se expresa en un renovado nacionalismo como respuesta al dominio extranjero del destino económico del país. Las nuevas condiciones, principalmente de tipo superestructural, encuentran su expresión más precisa en la creación de la Constitución Política de 1917. Durante este proceso de reubicación, el caso de Las Truchas comienza a señalar cualidades conflictivas que lo transforman en un **problema de desarrollo.** Específicamente, cobra relevancia en términos problemáticos a través de la intervención de Cárdenas, quien reclama esta riqueza minera exclusivamente para el Estado. La involucración de multiples intereses con diferentes concepciones sobre la posible utilización de estos recursos ferríferos, lleva a una diferenciación de la problemática con una clara base política. Nada menos está en tela de juicio que la soberanía nacional, escondida detrás de la problemática específica de rescatar los yacimientos para la Reserva Nacional. Por el simple hecho de que se están discutiendo concepciones sobreimpuestas, como el potencial industrial-siderúrgico de Las Truchas, su posible significado en términos de un polo de desarrollo regional así como su futura importancia para la estrategia general de desarrollo económico, se provocan reacciones por parte de los interesados que contribuyen en última instancia a la transición del caso hacía el problema de Las Truchas. O sea, la problemática de Las Truchas

como un **asunto técnico-económico** empieza a elevarse sobre un fundamento esencialmente político, ampliándose considerablemente el alcance de su significado meramente económico. Como se ha tratado de señalar concretamente en los capítulos anteriores., el problema de Las Truchas involucra muchos actores que van desde la industria siderúrgica privada hasta las relaciones intragubernamentales y personales entre Presidente y colaboradores.

Una vez que se hayan articulado estos intereses en favor o en contra de los planes de aprovechamiento, empieza la etapa llamada "organizacional" de Las Truchas, pasando del problema al **proyecto de Las Truchas.** Con base en los esfuerzos de la Comisión del Tepalcatepec (posteriormente Comisión del Río Balsas) y ciertas modalidades favorables a las condiciones infraestructurales (economía en general, la industria siderúrgica), el problema de Las Truchas cobra suficiente fuerza e ímpetu para transformarse en un proyecto. Se pasa de una situación global de **potencialidades** a una en la cual se resiente una nueva **realidad** con límites bien demarcados y una concepción definida. Siguen e incluso aumentan los conflictos, pero ahora sobre una base sólida de intereses formalizados que señala concretamente hasta qué grado la realización del proyecto interviene en la constelación actual de las fuerzas políticas. Es en esta etapa en la cual se resuelve principalmente la lucha política. Las negociaciones entre Estado e intereses extranjeros así como entre los componentes del aparato burocrático estatal se desarrollan en términos de confrontaciones con "ganadores" y "perdedores", coaliciones de intereses comunes y con todo el **instrumentarium** de manipulaciones y lo demás para influir en los procesos decisorios. En el caso específico de Las Truchas, esta etapa del proyecto pone de relieve la relación simbiótica entre sector público y privado cuya oposición estructural provee el dinamismo necesario hacia la realización de los planes gubernamentales. Curiosamente, el conflicto fundamental entre estos dos contrayentes **facilita** llegar a una solución **óptima** para implementar el proyecto siderúrgico. Con la ausencia de canales formales para negociar a rueda libre, este conflicto es funcional en el sentido de que su manifestación y terminación implican, durante su transcurso, una constante redefinición y mejoramiento de los planes del Estado. Así se rescatan elementos de juicio que se oponen a lo que se ha caracterizado como el estilo autoritario del Estado mexicano. En el fondo, la aceptación del sector privado como una fuerza legítima y expresamente reconocida por el Estado, introduce algo como una "democracia interna" en la toma de decisiones. ¿Quizás por ello la experiencia económica de México hasta hoy en día ha sido tan exitosa? ¿Y quizá también por ello ha sido posible para el Estado mexicano el evitar modelos más estrictos de planificación económica? Pero estas preguntas son especulativas y requieren de un apoyo empírico mucho más sustancial de lo que este trabajo puede ofrecer. Sin embargo, pensamos que estas conclusiones ameritan un momento de reflexión.

Es claro que con el diseño de un proyecto, con los planes detallados y el fundamento político establecido, se espera su realización, llegando así a la última **etapa de la implementación**. Aunque las grandes decisiones en favor de un proyecto de desarrollo se han hecho, esto no significa que ya no existan problemas y conflictos. Al contrario, por el hecho de que una nueva obra como la de Las Truchas tiene que **acomodarse** dentro de ciertas condiciones infraestructurales, es plausible preveer una serie de choques frente a los actores establecidos. En estas interrelaciones de acomodo intervienen también importantes consideraciones técnicas para ayudar en la incorporación de un nuevo centro de producción. Lo crucial como característica de diferenciación con la etapa anterior, sin embargo, es que no se trata de cuestiones fundamentales que sí o no pueden poner en peligro al proyecto, sino de modificaciones incrementales que disponen de suficiente fuerza para implementar cambios sin que se altere por completo el curso o la naturaleza de un proyecto.

Considerando las cuatro etapas del proyecto de Las Truchas en su conjunto, destaca la conclusión de que un proyecto nunca se realiza solamente en términos de sus límites propios, sino como un **producto de múltiples fuerzas** e influencias **cuya resolución permite** la elaboración técnica de los planes de desarrollo en cuestión. En otras palabras, se comprueba concretamente un fundamento exclusivamente político para las decisiones en apariencia técnicas en los casos específicos de desarrollo económico.

Sobre el Estado mexicano

Dentro de las limitaciones que prescribe un estudio de caso, la reconstrucción de los acontecimientos históricos alrededor del problema y proyecto de Las Truchas permite aventurar, sin embargo, algunas conclusiones acerca de la naturaleza del Estado mexicano. El relato detallado de las decisiones a lo largo de siete sexenios completos (42 años) y uno incipiente (2 años) quizás otorga el derecho de apuntar ciertas características de índole general para especificar lo que se subsume bajo el concepto del Estado mexicano. Aunque las conclusiones sean un tanto tentativas, el alcance del estudio constituye una justificación amplia para ir más allá del caso concreto. Solamente en este sentido deben evaluarse las consideraciones generales en torno al Estado mexicano.

La conclusión sobresaliente del trabajo es una imagen fragmentaria y a la vez contradictoria del Estado mexicano. Es una conclusión que también constituía un punto de partida conceptual en donde el Estado no iba a representar un bloque monolítico actuando en **unísono**, según la jerarquía organizacional de sus estructuras y funciones, sino iba a aparentar una amplia conglomeración de organismos en interacción. El estudio puede considerarse como un paso hacia la plausibilidad de esta concepción.

En el caso concreto de Las Truchas, el comportamiento del Estado se ha

conceptualizado en términos de negociaciones en donde se vieron afectados ciertos intereses de los organismos involucrados, así como aquellos intereses que se aliaron a estos organismos públicos. La falta de una estructuración formalizada hizo que cada problema, alrededor del cual se desenvolvieron las acciones gubernamentales con las decisiones correspondientes, representara una causa y un efecto de reacomodo organizacional dentro de la burocracia pública. Como se ha intentado señalar a lo largo del análisis, cualquier decisión para empujar al proyecto siderúrgico o impedir su "pase" llevó no solamente a una nueva constelación de fuerzas sino también en muchas ocasiones a una redefinición del papel y la posición misma de los organismos. Cuando surge el proyecto de Manzanillo (Peña Colorada) como una seria alternativa al proyecto de Las Truchas, las decisiones en favor o en oposición de algunas obras colaterales, de cuestiones financieras o asuntos meramente técnicos, conllevan a un permanente reacomodo de las organizaciones involucradas.

A partir de la creciente relevancia del proyecto a nivel nacional, la precisión de sus diferentes aspectos en la planeación lleva efectivamente al surgimiento de conflictos, por cierto, cada vez más concretos. Es decir, con precisión paulatinamente más afinada de los planes a nivel de la planta siderúrgica, su posible impacto sobre la economía regional y su fuerza perturbadora en cuanto a la industria siderúrgica existente, cristaliza la oposición, tanto privada como pública, cuyos intereses se ven directamente afectados. Esto conduce a enfrentamientos más vehementes. Pero de hecho, no podía existir otra posibilidad de desarrollo. En México un proyecto de tal magnitud, queriendo o no, tiene su relevancia para intereses fundamentalmente colocados en el nivel nacional. Hablar de desarrollo económico en México significa hablar de la dirección centralizada de este proceso. Consideraciones económicas aparentemente de importancia regional deben considerarse productos de una política nacionalmente concebida y realizada.

En términos generales las decisiones alrededor de Las Truchas son el resultado de distintos intereses, a menudo contradictorios, que se implementan con base en luchas políticas. Lo interesante de este asunto es que no solamente se ven confrontados intereses representados por diferentes organismos gubernamentales exclusivamente, sino también por privados e incluso internacionales. Concretamente, para los dos últimos fue imperativo relacionarse con organismos gubernamentales con el fin de tener efecto. O sea, el locus de decisión está constituido por el sistema de la burocracia pública a través de razones que desembarcan en la naturaleza de un Estado autoritario. Sin embargo, se retienen amplias posibilidades de intervención en la conformación de las políticas públicas quedando disponibles ciertos mecanismos para influir en la toma de decisión gubernamental. Para tener efecto, estos intereses deben aliarse con aquellos que se encuentran al interior del Estado. De esta manera se confirma una imagen

fragmentaria del Estado en donde ciertos componentes definidos según sus intereses se enfrentan en diferentes niveles. En nuestro ejemplo durante los regímenes de López Mateos y Díaz Ordaz, las maniobras del sector privado en contra de Las Truchas se ven reforzadas no solamente por el lado gubernamental, sino también por influencias extranjeras. Los logros y los fracasos de estos intereses extraestatales deben evaluarse en términos de su penetración en el ámbito burocrático al interior del Estado. Su papel y poder de influencia en las "negociaciones" deben atribuirse a la capacidad con la cual pueden aliarse a los intereses en el seno gubernamental; o sea, de su habilidad de formar coaliciones entre sus intereses y aquéllos de los representantes públicos. Esto nos lleva a una cierta reflexión sobre el comportamiento político en general y la posición y rol del Presidente en particular.

La conceptualización de la organización gubernamental en términos sistémicos proporciona también los elementos para juzgar su comportamiento político a través de las decisiones gubernamentales. Se cuenta con intereses propios de un organismo gubernamental de acuerdo con las funciones que debe desempeñar y según su posición particular dentro del aparato burocrático del Estado. Es simplemente una cuestión de mayor o menor poder entre los actores gubernamentales. Con la realización de un proyecto de desarrollo como ha sido el caso de Las Truchas intervienen varios organismos, pues se afectan de alguna manera diferentes prerrogativas de los organismos involucrados. En Las Truchas, la CDT, como posible ejecutor del proyecto, infringe las actividades de la CFE, Marina, Obras Públicas etc., lo que significa en cada caso pérdida de poder del organismo en cuestión.

Frente a esta situación, es claro que cada organismo trata de retener tantas tareas y metas como pueda para guardar su potencial importancia frente a los demás organismos y hacia la cumbre de poder ejecutivo, el Presidente. Entonces, lograr una base consensual con responsabilidades bien delimitadas puede constituir un primer paso en relaciones interorganizacionales, como se ha podido observar en el estudio. En este escenario, el Presidente solamente puede actuar como un árbitro por el simple hecho de que no puede supervisar el cumplimiento de sus órdenes. Sus posibilidades de influir en los procesos decisorios están en manejar los diferentes organismos y jefes de los mismos en términos personalistas de cierta lejanía o cercanía hacia su persona, según el caso. En otras palabras, uno de los instrumentos más efectivos para el primer Mandatario de hacer notar sus deseos es un prerrogativo seudoimperial de dispensar su favor frente a sus colaboradores.

El problema, sin embargo, se complica tomando en cuenta una segunda realidad de intereses ubicados fuera del aparato gubernamental. Como se ha visto claramente, las influencia de estos intereses se hacen notar a través de procesos de alianza entre ellos y los organismos dentro de la burocracia

pública. Así, no son solamente los intereses de los organismos gubernamentales sino también aquéllos originados desde afuera los que se ven representados como propios. Desafortunadamente, los intereses externos no buscan sus voces organizacionales en términos de una afinidad de intereses, metas y fines, sino en términos de influencias sobre el aparato decisorio. De esta manera se cuenta dentro de un organismo gubernamental con una variedad de intereses que son derivados en ciertas coyunturas decisorias y no productos derivados de una política general. La solución de contrarrestar una situación potencialmente tan destructora para la coherencia del Estado fue buscada en una apertura directa hacia estos intereses que provienen desde afuera, tratando de restablecer varios frentes de negociación con fines concretamente delimitados. La concretización organizacional de esta estrategia ha sido la creación de múltiples organismos intermedios como comités y juntas establecidos sobre la marcha.

Los cambios en una parte organizacionales que también pueden constituirse a través de un grupo de organizaciones influyen sobre los demás elementos dentro de lo que hemos denominado un conjunto organizacional. Los conflictos que existen entre los organismos y las metas que persiguen, impulsan efectivamente este sistema hacia constantes reacomodos. Sin embargo, esto no quiere decir que haya igual influencia sobre los procesos de decisiones per se, pues estos reacomodos pueden llevarse a cabo únicamente dentro del ámbito organizacional. Ahora bien, en nuestro caso particular es la institución del Presidente la que ejerce una influencia decisiva en la plataforma de las decisiones gubernamentales. En un momento dado, retiene o empuja ciertas decisiones para adelantar y retroceder los avances del proyecto. En este sentido el Presidente proporciona un elemento adicional en la articulación de intereses y su resolución a través de decisiones en términos de un árbitro que maneja las grandes contingencias de una política general por encima de aquéllas específicas representadas por los organismos individuales. Por el otro lado debe también atenderse la debilidad relativa del Presidente como se ha mostrado a lo largo de varios sexenios para dar solución al problema de Las Truchas.

Aunque el Presidente puede llegar a una decisión con facilidad y ordenar que se implemente, esto no significa que realmente se cumpla con este deseo. Sus colaboradores más cercanos, los jefes de Secretarías de Estado, disponen de bastante espacio para diluir, desviar o rechazar estas decisiones si no convienen. Desde principios de los años sesentas, el proyecto de Las Truchas está decidido virtualmente; sin embargo, se concreta diez años más tarde. Concentrado en el problema particular de las interrelaciones entre Presidente y Secretarios de Estado, probablemente la característica primordial en la toma de decisiones gubernamentales en México es lograr una base de consenso entre los actores del Estado que están involucrados en las decisiones. Sin un respaldo considerable por parte de sus colaboradores más importantes o ciertos intereses bien organizados fuera del gobierno,

el Presidente es incapaz de promover con éxito una política pública específica. Pensamos que esta afirmación se ve ampliamente respaldada a través del caso de Las Truchas.

Esta observación nos lleva a una última proposición. La literatura enfatiza la importancia de los hombres en la política mexicana, que trascienden aparentemente los límites organizacionales. Aunque esto es cierto en momentos claves, cuando en el caso específico de Las Truchas los líderes Cárdenas y López Mateos, por ejemplo, concuerdan sobre una política concreta, también es cierto que la negociación de las concepciones estratégicas surge y se resuelve en el seno de los organismos involucrados. Hay un amplio testimonio de cuáles organizaciones son importantes más allá de lo que los individuos pueden o pudieron haber hecho. Sin apoyo organizacional, las problemáticas de negociación tienen poco sentido. Han sido precisamente los eslabones horizontales y no-formalizados (del "**central guidance cluster**" en el nivel nacional) y la integración vertical (los diferentes organismos a nivel nacional, estatal y regional) los que han preservado un cierto espacio en la toma de decisiones. Además se habían añadido los intereses extra-estatales, que aliados con organismos al interior del gobierno, contribuyeron grandemente a una amplia difusión y dilución de los poderes centrales. Efectivamente se tenía que **luchar** para obtener resultados. Si el contexto de decisiones se hubiera asentado sobre las relaciones informales entre líderes con sus obligaciones de lealtad personal, el caso, el problema y el proyecto de Las Truchas hubieran sido resueltos desde hace mucho tiempo. Es posible que en esta observación se encuentre una primera explicación sobre esta larga y "exitosa" experiencia de México en materia de estabilidad política en un contexto de un forzado desarrollo económico.

Apéndice Metodológico

En las ciencias humanas las relaciones entre concepto teórico y dato empírico son precarias y generalmente poco precisas; por lo menos en términos de lo que se ha acostumbrado en las ciencias naturales o también llamadas exactas. En las ciencias sociales o las así llamadas inexactas (sic), el rompimiento con el sentido común representa todavía una lucha constante al margen y al centro de cualquier investigación empírica. Esto se debe precisamente a la falta de un conocimiento acumulado y/o acumulable en el sentido de una integración lineal y progresiva, así como una ausencia de conceptos básicos universalmente acordados por la comunidad científica. Aunado a ello, que ya per se hace tan difícil reconstruir la realidad social, debe tomarse en cuenta la naturaleza de los datos empíricos disponibles y a su vez suceptibles a la medición en las ciencias sociales, Frecuentemente carecen de una adecuación efectiva en lo que se refiere a los requerimientos del marco conceptual o a lo que se puede juzgar como un debilitamiento epistemológico por parte del sujeto; es decir, que cuente con una base rigurosa de medición, en su sentido más amplio, que sea congruente con lo que se ha estipulado teóricamente. En última instancia, la discrepancia entre concepto y dato hace que cada investigación concreta en las ciencias sociales guarde cierta unicidad, y al mismo tiempo representa una totalidad para sí en función de su contribución a un conocimiento general. En términos de la praxis de investigación, esto significa a menudo un replanteamiento de problemáticas en función de los objetivos específicos, en lugar de seleccionar un problema teóricamente definido.

En el caso de este trabajo, los obstáculos y las limitaciones de tipo metodológico han llevado a un compromiso práctico que pudiera equilibrar inteligentemente las demandas, o más bien aspiraciones, de proceder científicamente y las posibilidades concretas de cumplir con esta exigencia. La exposición que a continuación se presenta tiene como próposito explicitar este compromiso en sus diferentes dimensiones para que se esclarezcan las debilidades metodológicas del estudio y, en consecuencia, sus sesgos particulares.

El primer factor que se relaciona con las limitaciones metodológicas debe buscarse en el hecho de que el presente trabajo constituye fundamentalmente un estudio de caso con características **sui generis**. Lo que Selltitz y Jahoda et al., denominan como ejemplos de análisis "insight-stimulating", el estudio de caso se utiliza comúnmente en situaciones de investigación relativamente desconocidas que adolecen de información más o menos bien estructurada.[1] Concentrándose en ciertas áreas y problemáticas, el estudio de caso se convierte en un método, especialmente fructífero, que logra generar nuevas ideas a la vez que permite sugerir nuevas hipótesis. Asimismo representa el estudio intensivo de un fenómeno particular sujeto al interés del investigador.

En resumen se trata de **describir** en forma exhaustiva una situación social y explicar tentativamente sus múltiples factores y componentes. Constituye más bien un enfoque que enfatiza la particularidad de un problema específico cuyos límites delínean también su propio universo. Casi por razones de definición, el estudio del caso sigue un planteamiento ideográfico. Marca su diferencia de otros enfoques por tener como objetivo inicial el llegar a una **comprensión completa** de un caso específico, mientras que en otros tipos de análisis el objetivo principal es encontrar una serie de generalizaciones, leyes y comprobaciones que siempre buscan propiedades explicativas para el caso general.

Es importante hacer notar que en investigaciones de otra índole se trata de limitar las variables que puedan intervenir, como lo es el hecho específico de una encuesta. Lo contrario sucede en el estudio de caso, pues intenta maximizar la cantidad de variables con la idea de alcanzar una comprensión más completa y realista del fenómeno particular bajo análisis. Sin embargo, debe guardarse esta presentación contra una posible confusión.

El hecho de que el estudio de caso se refiera únicamente a lo ideográfico y descriptivo, no significa que no tenga relevancia para un planteamiento más general. Pero una relación que mantiene este significado más amplio se presenta en forma un tanto distinta. Obliga a cierta perspicacia en los mecanismos, procesos y reglas generales que **podían** tener una relevancia general, pero que no se pueden **comprobar** a través de un estudio único. Así lo afirma Babbie: comprueba que, "finalmente, el investigador que ejecuta un estudio de caso busca típicamente conocimiento específico que tendrá una aplicabilidad más general fuera del caso particular bajo estudio, pero el estudio mismo no puede asegurar esto."[2] Lo que permite efectuar primordialmente el estudio de caso es en realidad tentativamente una serie de hipótesis que en otros contextos concretos deben verificarse. Esta

[1] Selltitz, Claire, *et al.*, *Research Methods in Social Relations* (New York, Holt Rinehart & Winston, 1959, ed. rev.), pág. 60.

[2] Babbie, Earl R., *Survey Research Methods* (Belmont, Cal., Wadsworth Publ. Co., 1973). pág. 37.

función tan relevante lleva a la posibilidad de establecer un planteamiento maduro teóricamente, al mismo tiempo que adecuado en cuanto a los datos empíricos correspondientes.

La distancia entre ciencias naturales y ciencias sociales se expresa efectivamente a través de la distancia entre dato y teoría que gobierna en estas dos áreas de conocimiento. Es claro que una compatibilidad ideal entre nivel teórico y empírico sigue la pauta de que la teoría debe definir efectivamente el **datum**. En las ciencias sociales la situación se presenta aún muy lejos de cumplir con esta exigencia. Incluso frecuentemente el marco teórico tiene que obedecer directrices provenientes de la naturaleza del dato **disponible**.[3] No obstante, no hay razón por la cual no deba buscarse una adecuación entre los niveles específicos para las ciencias sociales; se encuentra si se entiende un dato en términos de un dato para una hipótesis. Como sugiere Kaplan, el problema no parece tan difícil de resolver si los datos se consideran "siempre datos para algunas hipótesis u otras; es decir, si como lo sugiere la etimología ellos son lo que está dado, el observador debe disponer de hipótesis para ser eligible de recibirlos".[4] En este nivel se logra un compromiso aceptable, que permite seguir adelante con la investigación empírica sin que se haya construido una teoría "definitiva".

En el caso del presente trabajo, la naturaleza de los datos ha circunscrito en gran medida las posibilidades concretas de análisis. Los datos empíricos pueden presentar un contenido manifiesto y otro latente, que transmiten significados distintos. El primero se refiere a aquello que se atribuye al actor y o la situación definidos por ellos mismos, mientras que el segundo aspecto connota lo que le está atribuido al observador conforme a su marco teórico. En otras palabras, se cuenta con datos directos por un lado e indirectos o mediados por el otro. Para los propósitos de este trabajo en cuanto a sus planteamientos e hipótesis, la mayor parte de los datos revela un fuerte contenido latente o lo que se ha acordado en denominar datos esencialmente cualitativos. La imposibilidad generalizada de transformar composición y significado de estos datos en términos cuantitativos, aportándoles así propiedades supuestamente "objetivas", hace que una gran cantidad del material empírico se presente con cualidades aparentemente "subjetivas" y "difícilmente" aprovechables para una investigación científica. Lo que se puede esconder atrás de esta comprobación es una posible

[3] Este es un problema muy serio del paradigma marxista que en la etapa de investigación empírica tiene que enfrentarse a una serie de datos *incompatibles* con sus categorías teóricas. Por ejemplo, estimar la categoría del valor a través del dato accesible contenido en el concepto de precio, significa resultados inherentemente falsos (teóricamente) por el simple hecho de que las bases conceptuales son diferentes. Esto no quiere decir que el ejercicio empírico de investigación marxista no sea útil sino siempre debe recordarse esta limitación que solamente puede llevar a *aproximaciones empíricas*.

[4] Kaplan, Abraham, *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science* (Scraton, Chandler, 1964), pág. 133.

acusación de que el análisis propiamente dicho se presta "únicamente" a **interpretaciones de hechos** en lugar de una **determinación causal.** Sin embargo, tal posición articula una actitud positivista más bien clásica a la vez que muestra un sesgo fetichista en cuanto a la necesidad de datos cuantificables como condición necesaria y suficiente para "hacer ciencia". Desafortunadamente, el dato no dispone de una autonomía frente a lo que está movilizado para concretar, sino que se manifiesta en muchas formas y con características muy distintas, entre las cuales el dato cuantificable ocupa únicamente una variante de muchas otras. En este estudio el tipo de dato utilizado responde, por un lado, a la problemática tratada y, por otro, a la metodología aplicada.

El instrumento principal para efectuar la investigación emprendida se ha basado en llevar a cabo entrevistas abiertas y de fondo con altos funcionarios en dependencias gubernamentales. Estas entrevistas se estructuraron en términos de ciertas problemáticas y preguntas claves acerca del papel del entrevistado en los procesos de decisión, su conocimiento sobre lo que había pasado y lo que estaba pasando en este instante, así como su percepción o interpretación de los hechos y procesos en cuanto a los demás involucrados en términos de individuos y/o instituciones. Es claro que esto ha sido un procedimiento fastidioso, o mejor dicho engorroso, pues contribuye paulatinamente al conocimiento general de la problemática, sin que se tenga todavía una visión completa. Es decir, el conocimiento de los hechos simples se adquiere sobre la marcha, por lo cual se está lentamente conociendo y redondeando la problemática global. Este tipo de investigación se asemeja mucho a un rompecabezas, en donde más allá de la mitad de las piezas empieza a configurarse lentamente una idea sobre el contorno general de un problema. A menudo, esto significa que ciertos trozos de conocimiento requieren de corroboraciones posteriores re-entrevistando a los informantes. Es claro que tal acercamiento a la problemática por investigar no puede hacerse en términos cuantitativos (¿cuántas veces participó en estas decisiones?) ni en términos estructurados a través de un cuestionario formal (¿cuántos años tiene?). Además, la posición general de los informantes en la burocracia, en la que generalmente desempeñan cargos ejecutivos de alta envergadura, no permitía, en ningún momento, cuestionar más allá de una charla informal, la mayoría de las veces apresurada por razones de tiempo. La recolección de este tipo de datos a través de entrevistas abiertas se fijó, muchas veces, en así llamados "protocolos de memoria". Debe ser obvio que el procedimiento metodológico no quedó muy lejos de ser "caótico" por el simple hecho de que avances de la investigación determinaron las pautas de su conducta. Así, la teoría juega un papel auxiliar en lugar de ser dominante, como dice el "libro de reglas", en el sentido de que adjudica una importancia relativa a los distintos datos recogidos. Es principalmente el "dato crudo" en todas sus facetas el que ha determinado la dinámica de la investigación.

Ahora bien, ¿cómo se ha procedido en la investigación para encontrar sentido a la gran cantidad de datos acumulados? En otras palabras, ¿cómo se ha llegado a la explicación de los hechos sociales? Para este fin se optó, en el presente trabajo, por un camino aceptable señalado por lo que podrá llamarse el contexto de una sociología **interpretativa.**

Bajo las condiciones de un estudio de caso y considerando la naturaleza del tema, es decir, la falta de antecedentes concretos en términos teóricos, metodológicos y fácticos, se ha considerado conveniente revivir la vieja propuesta metodológica de Max Weber, cuyo método individualizante del **Verstehen** (comprensión) se juzgó sumamente provechoso para los fines explicativos de esta investigación.[5] Sin embargo, debe advertirse, desde un principio, que una serie de supuestos metodológicos y epistemológicos weberianos no se comparten a lo largo del estudio. En la "operación de rescate" se trataba más bien de "revivir" algunos elementos de la metodología weberiana que podrían servir de base para explicar los hechos sociales, **considerando la naturaleza muy particular de la investigación.**

La orientación epistemológica de Weber revela claramente cualidades neokantianas, pues postula que el mundo real impide establecer un marco o una teoría global que permita ordenar y explicar sistemáticamente la multitud de los fenómenos. Para captar aspectos de la realidad, cualquier ciencia, ya sea la sociología, la psicología o la biología, dispone de un método generalizante o individualizante según el objetivo que se busque en un estudio particular. Como lo resume Freund, para Weber, el "método generalizante despoja a lo real de todos los aspectos contingentes y singulares, reduciendo las diferencias cualitativas y cantidades mensurables con precisión y susceptibles de formar una proposición general de carácter legal (mientras que) el método individualizante olvida los elementos genéricos y presta únicamente atención a los caracteres cualitativos y singulares de los fenómenos".[6] La preferencia de un método sobre otro depende enteramente de la posición, la habilidad, el interés y los valores del investigador, así como del sentido y de la naturaleza del estudio que emprende. "Sólo los resultados obtenidos deciden retrospectivamente sobre su validez".[7]

En el caso de la sociología, Weber la define como "una ciencia que pretende entender, interpretándola (deutend verstehen), la acción social, para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos (ursächlich erklären)".[8] Hay dos conceptos que resaltan para la discusión metodológi-

[5] Bendix, Reinhard, *Max Weber: An Intellectual Portrait* (Garden City, N.Y., Doubleday & Co., 1962), págs. 269-281, habla constantemente del *método interpretativo* de Weber.

[6] Freund, Julien, *Sociología de Max Weber* (Buenos Aires, Lotus Mare, 1976), presenta el mejor tratamiento de las bases metodológicas de Weber. Véase página 39.

[7] *Ibid.*

[8] Weber, Max, *Economía y Sociedad* (México, Fondo de Cultura Económica, 1977, 3a. reimpresión de la segunda edición en español, de la cuarta en alemán, 1964.), pág. 5.

ca en el contexto del presente trabajo; primero, el término "entender-interpretar" (deutend verstehen) y, segundo, el de "explicar causalmente".

El método del **Verstehen** trata de "captar la evidencia del sentido (subjetivo por cierto) de una actividad".[9] Es decir, la tarea fundamental del sociólogo es la comprensión de la realidad social a través del sentido que un hombre o un grupo de hombres han dado a sus acciones. Para Weber, es fundamental discernir el **Sinn** (sentido) de las acciones sociales subjetivamente determinadas.[10] Sin embargo, la ciencia y sus métodos no pueden contentarse con la comprobación de los significados, sino que deben explicarlos causalmente. Los resultados de un análisis sobre el sentido de una acción deben fundamentarse en una argumentación causal.

La comprensión de la realidad social incluye la determinación de relaciones causales en el sentido de que A significa B (bedeutet) por ser su antecedente. De esta manera, los procedimientos de análisis y verificación deben basarse en un **primer** nivel de interpretación comprensiva de los sentidos (**das Verstehen der Sinnzusammenhange**). En un segundo nivel de explicación, se recurre al instrumento de la **posibilidad objetiva** que permite establecer la base para una imputación causal. A través de un cuadro imaginario **condicional** al caso concreto que se pretende analizar (qué hubiera pasado, si...), el científico reconstruye una "figura significativa" (**Sinngebilde**) sobre un hecho social, intercambiando ciertas causas singulares o un conjunto de causas, rechazándolas o aceptándolas hasta que se encuentra(n) la(s) causa(s) adecuada(s). "Para determinar las relaciones causales reales —dice Weber— construimos a partir de ellas otras irreales".[11] Por último, cabe afirmar que cualquier avance del conocimiento con base en el método de "Verstehen" requiere una comprobación empírica. Establecer una causalidad significa verificarla empíricamente. En términos más concretos, la comprensión y la explicación de un fenómeno no implica que para "comprender a César, hay que ser el César". A través de una interpretación comprensiva "verstehende" con base en intuición, imaginación y/o empatía, el sociólogo establece las condiciones para conceptualizar el propósito del análisis que, a su vez, debe ser empíricamente comprobado y validado.[12] Aunque los fenómenos concretos de la realidad social son únicos individualmente, su explicación científica debe obedecer a ciertas conceptualizaciones que por naturaleza son abstractas. Además, la infinidad de la realidad social implica necesariamente una visión (explica-

[9] Freund, Julien, *op. cit.*, pág. 87.

[10] Ryan, Alan, *Die Philosophie der Sozialwissenschaften* (München, List Verlag, 1973), pág. 170.

[11] Freund, Julien, *op. cit.*, pág. 67.

[12] Mommsen, Wolfgang, *Max Weber. Gesellschaft. Politik und Geschichte* (Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1974), págs. 216-222.

ción) parcial y fragmentaria; así que los logros de la ciencia pueden ser solamente aproximativos volviéndose paulatinamente más claros y precisos.[13]

En el caso de la presente investigación, se ha retomado el concepto del **Verstehen** como único camino para proporcionar explicaciones plausibles bajo el marco teórico utilizado. La imposibilidad de aplicar métodos cuantitativos con una base probabilística (por la naturaleza del estudio) o de recurrir a un determinismo causal como lo prevería un enfoque marxista (por la parcialidad de la problemática tratada), la "salvación" ha sido la búsqueda de las **Sinnzusammenhänge** (interpretación y comprensión de los diferentes "sentidos") y sus respectivas **causas adecuadas.** En términos más simples, lo que se ha intentado en este trabajo ha sido establecer la **verosimilitud** de los acontecimientos y su interrelación hacia la resolución de una problemática. Esta posición tiene ciertas implicaciones.[14]

En ningún momento se puede insistir en una verdad absoluta y objetiva respecto a los resultados del trabajo. La única afirmación categórica que se puede hacer es que, según toda la evidencia analizada, ésta es la mejor explicación concebible; es decir, es lo que más se acerca o aproxima a la realidad social. Asimismo, la utilización del modelo de Conjunto Organizacional, **según juicio del autor** (¡), ha sido la conceptualización más adecuada para aproximarse a la explicación de los acontecimientos. Satisface el requisito de una **Sinnadequanz** (adecuación del sentido).

Un estudio de caso, por naturaleza, representa lo singular e individual de un fenómeno social. Llegar a generalizaciones teóricas válidas implica un conjunto de estudios de caso, para que haya una base **empírica** suficientemente grande que permite la aceptación de conclusiones científicas. La justificación de un estudio de caso, por lo tanto, debe residir en la fundamentación de que un conocimiento detallado de un hecho social pueda llevar, usualmente, a través de la elaboración de hipótesis empíricas, al diseño de una investigación más estructurada que, desde un principio, puede preveer los requerimientos teóricos y metodológicos.

A guisa de apéndice se traerá a la discusión un problema metodológico. La unidad de análisis es la organización, aunque la información pertinente para su caracterización y descripción provenga parcialmente de los individuos que componen las organizaciones en cuestión. Sobre este asunto Hall afirma lo siguiente: "La dificultad básica para resolver el interrogante sobre si las organizaciones son reales (se "comportan" y "actúan") radica

[13] Debe apuntarse que el instrumento de Weber para aproximarse a la realidad social es el tipo-ideal. Sería ir demasiado lejos presentar este instrumento heurístico en el contexto metodológico de este trabajo. Para un resumen excelente de sus características, véase Julien Freund, *op. cit.*, págs. 55-65.

[14] Esta posición se asemeja a lo que Brown, Robert, *Explanation in Social Science* (Chicago, Aldine Publ., 1973, 8va. reimpresión), llama las "intention and reason-explanations". Véase págs. 99-108.

en su naturaleza metodológica. Como estamos acostumbrados a pensar que la información acerca de las organizaciones proviene de individuos, nos es muy difícil conceptualizar las organizaciones como entidades".[15] Este es un problema que no puede resolverse, a menos que tengamos posibilidades de evitar los sesgos individuales. Denominada por Lazarsfeld como la "falacia ecológica", esta dificultad metodológica es cosa común en la sociología organizacional. Aunque hay posibilidades de disminuir su impacto en estudios cuantitativos a través de medidas estadísticas como promedios, correlaciones, etc., no es posible descartarla. Lo que se quiere advertir aquí es que, mientras no se encuentre un remedio, seamos por lo menos conscientes de que efectivamente existe un problema.

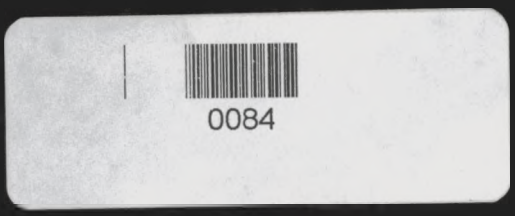
[15] Hall, Richard, *Organizaciones: Estructura y Proceso* (Madrid, Prentice-Hall International, 1973), pág. 13.

Estado y acero, de Rainer Godau Schüking, se terminó de imprimir en el mes de enero de 1982 en los talleres de EDICIONES GRIVER, Avenida 10 núm. 130, México 9, D. F. Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Diseñó la portada Mónica Diez-Martínez. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

Centro de Estudios
Sociológicos

El nombre de Las Truchas se identifica con uno de los proyectos de desarrollo más ambiciosos del Mexico moderno. En la costa del Pacífico, cerca de la desembocadura del Río Balsas, en una tierra inhóspita donde abundaban cocoteros y platanares, el Estado mexicano construyó, de una manera inusitada, un gigantesco complejo industrial. Cuando en 1976 la siderúrgica Lázaro Cárdenas— Las Truchas producía la primera colada de acero, cuando en el puerto ya se habían recibido decenas de barcos de gran calado y cuando la nueva ciudad de Lázaro Cárdenas que se levantó alrededor de la siderúrgica contaba con más de 60, 000 habitantes, se había cumplido ya con una realidad cuyos antecedentes se remontaban hasta principios de siglo.

El presente libro es un relato sobre el largo y difícil camino que siguieron las decisiones entre múltiples actores, dentro y fuera del Estado, y que llevaron a cabo, paulatinamente, una incipiente idea de desarrollo. Se trata de una narración sobre las presiones, las maniobras políticas y los demás recursos de influencia en una lucha entre los intereses públicos y los privados. La información a la que tuvo acceso el autor, tanto oficial, de dependencias gubernamentales, como de archivos privados, le permitió arrojar luz sobre las relaciones y los acontecimientos que normalmente se tamizan ante el escrutinio público.


0084

El Colegio de México